

DIREITO À MORADIA OU PRESERVAÇÃO AMBIENTAL: DILEMAS EM TORNO DO CONFLITO FUNDIÁRIO NO JARDIM BOTÂNICO DO RIO DE JANEIRO.

(RIGHT TO HOUSING OR ENVIRONMENTAL PRESERVATION: DILEMMAS AROUND THE CONFLICT IN BOTANICAL GARDEN IN RIO DE JANEIRO)

Luiz Cláudio Moreira Gomes¹

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo geral discutir e identificar as condições políticas e institucionais que têm marcado as disputas em torno do uso e apropriação de área pública no Jardim Botânico do Rio de Janeiro e os dilemas que elas colocam para os decisores públicos na elaboração de políticas dirigidas à resolução do conflito fundiário urbano. Para a realização do trabalho e apreciação crítica dos diversos argumentos mobilizados pelos atores do conflito, reunimos e analisamos elementos bibliográficos e documentais tais como leis, portarias, memorandos, reportagens, declarações, denúncias e toda sorte de registros produzidos nesse imbróglio da ocupação do Jardim Botânico.

Palavras-chave: Políticas Públicas - Moradia – Meio Ambiente.

ABSTRACT

The present paper has as main objective to discuss and identify policy and institutional conditions that have marked the disputes surrounding the use and appropriation of public area in the Botanical Garden of Rio de Janeiro and the dilemmas they pose to public decision-makers in policy directed to the resolution of urban land conflict. To carry out the work and critical assessment of the various arguments mobilized by actors in the conflict, gathered and analyzed bibliographic and documentary elements such as laws, decrees, memorandums,

¹ Professor Adjunto do Departamento de Direito do Estado da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

reports, statements, reports and all sorts of records produced this mess in the occupation of the Botanical Garden.

Keywords: Public Policy - Housing - Environment.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo geral discutir e identificar as condições políticas e institucionais que têm marcado as disputas em torno do uso e apropriação de área pública no Jardim Botânico do Rio de Janeiro e os dilemas que elas colocam para os decisores públicos na elaboração de políticas dirigidas à resolução do conflito fundiário urbano. No caso em tela, colocados em campos opostos estão principalmente de um lado os moradores da Comunidade do Horto e, de outro, o Instituto de Pesquisas do Jardim Botânico do Rio de Janeiro e a Associação de Moradores e Amigos do Jardim Botânico (AMAJB).

A área efetiva do Jardim Botânico vem sendo objeto de profundas controvérsias, estando o conflito fundiário urbano em foco encravado em uma das áreas mais nobres do Rio de Janeiro. Em que pese ter sido criado em 1808, o Jardim Botânico apresenta até hoje problemas relativos à demarcação de seus limites para fins de registro junto ao cartório imobiliário competente.

O conflito fundiário urbano deve ser compreendido no presente trabalho, através do conceito operacional disponibilizado pelo Conselho das Cidades (ConCidades) no inc. I, do artigo 3º, da Resolução Recomendada nº 87, de dezembro de 2009, como a:

[...] disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade.

Recentemente, a questão da ocupação do Jardim Botânico passou a ter grande repercussão do noticiário no Estado do Rio de Janeiro, sob a alegação de que a Comunidade do Horto, originalmente constituída como Vila Residencial dos funcionários do Jardim Botânico, estaria invadindo um importante bem público com prejuízo ao meio ambiente.

O impasse sobre a remoção da Comunidade do Horto se arrasta desde a década de oitenta quando os primeiros pedidos de reintegração de posse de parte da área ocupada como residência por antigos funcionários e seus sucessores foram patrocinados pelo antigo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), então responsável pela administração do parque. Os moradores, preocupados com a situação, buscaram se organizar através da criação da Associação de Moradores e Amigos do Horto (AMAHOR), não só para garantir o direito à moradia, como também para afastar o estigma de invasores que já estava se tentando construir em torno dos mesmos. A esses atores se somaria a Associação de Moradores e Amigos do Jardim Botânico (AMAJB) que entra nas discussões empunhando a bandeira da necessidade de preservação da fauna e da flora do parque.

Um dos pontos fundamentais do conflito em questão se deve, portanto a oposição modelada por esses agentes entre dois direitos fundamentais consagrados na Constituição do Brasil, de um lado o direito à moradia e de outro o direito à preservação e ao equilíbrio ambiental. Para além do problema específico do conflito instituído em torno do Jardim Botânico do Rio de Janeiro tal oposição explicita alguns dos dilemas fundamentais com respeito à definição de uma escala de prioridades que devem ser enfrentadas pelas políticas públicas, quando se contrapõem direitos sociais supostamente equivalentes em sua importância. Nossa posição difere dessa visão dualista e excludente de direitos, à moradia e/ou ao ambiente equilibrado, porque acreditamos que os problemas públicos podem ser enfrentados para além de uma simples ponderação de direitos, tal como tem sido colocado pelos atores no conflito analisado. Problemas públicos não tem uma natureza auto-evidente e fatural. Há inúmeras maneiras de se modelar e construir um problema público na medida em que eles são construídos cognitivamente pelos atores envolvidos.

O presente trabalho evidencia a forma errática como muitas vezes são construídas as políticas públicas, através do caso do Jardim Botânico aonde se chega a ter uma política pública de regularização fundiária descabidamente estabelecida/desconstruída pelo Tribunal de Contas da União (TCU) que foi acionado por um dos atores envolvidos no conflito, que entendeu que este seria o local mais favorável para atacar uma política pública de regularização fundiária elaborada pela Secretaria do Patrimônio da União no Rio de Janeiro (SPU/RJ), mas cuja decisão está sendo impugnada no Supremo Tribunal Federal (STF) pela Associação de Moradores e Amigos do Horto (AMAHOR), o que evidencia a relevância social da questão.

Para a realização do trabalho e apreciação crítica dos diversos argumentos mobilizados pelos atores do conflito, reunimos e analisamos elementos bibliográficos e documentais tais como leis, portarias, memorandos, reportagens, declarações, denúncias e toda sorte de registros produzidos nesse imbróglio da ocupação do Jardim Botânico. Analisamos, também, os vinte quatro volumes do processo de regularização fundiária do Jardim Botânico em curso na Secretaria do Patrimônio da União no Rio de Janeiro que contém a manifestação e as razões dos diversos atores envolvidos no conflito: Instituto de Pesquisas do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, Associações de Moradores, Secretaria do Patrimônio da União, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Advocacia Geral da União, Justiça Federal, Patrimônio Histórico, Ministério Público Federal e Prefeitura do Rio de Janeiro.

A fim de empreendermos uma compreensão mais ampla das questões envolvidas nesse conflito mobilizamos um acervo de teorias sobre a formulação de políticas públicas selecionando alguns dos principais expoentes das teorias que tratam da formulação das políticas públicas às quais reunimos sob as rubricas de matriz estrutural, matriz pluralista e matriz neoinstitucionalista.

A perspectiva estruturalista tem por base a questão das classes sociais e do Estado, sendo a política pública de regularização fundiária um reflexo dos interesses do capital e dos determinantes da acumulação capitalista. Trabalharemos esta perspectiva a partir das contribuições teóricas de Nicos Poulanzas e Claus Offe.

A perspectiva pluralista interessa a discussão da regularização fundiária, por sua contribuição ao papel dos grupos de pressão/interesse na formulação das políticas públicas relacionadas aos conflitos fundiários. Para avaliação desta perspectiva, as principais referências teóricas utilizadas são Marshall, Dahl e Oliveira.

A perspectiva institucionalista e sua vertente neoinstitucionalista, diferentemente das perspectivas pluralista e estruturalista, que centram as análises na sociedade, percebem as instituições do Estado como atores que representam interesses próprios e distintos dos grupos sociais. Sua ideia fundamental é a de que as agências estatais são capazes de formular objetivos e estratégias que são implementadas ao logo do tempo por um corpo de burocratas que agem orientados pelas diretrizes institucionais próprias, tendo como principais referências teóricas Skocpol, Gusfield, Olsen e March, dentre outros.

Como esperamos demonstrar a complexidade das questões atinentes ao conflito fundiário analisado, não permite que qualquer desses aportes teóricos arrolados explique isoladamente as posições dos atores envolvidos no conflito em torno da ocupação do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, em particular acreditamos que nenhuma dessas matrizes consiga explicar separadamente o papel e os significados das intervenções públicas das instituições estatais, a participação dos movimentos sociais (incluídas as chamadas organizações não governamentais) e dos partidos políticos. Em nossa análise adotaremos uma perspectiva interdisciplinar e cognitivista que consideramos a mais adequada para entender a multiplicidade de posições adotadas por um mesmo ator ao longo de todo o processo de disputas em torno da definição do problema.

Por força desse entendimento e de forma a incorporar os diversos elementos elencados por essas perspectivas, nossa opção epistemológica recairá numa explicação cuja ênfase está nos aspectos cognitivos dos problemas públicos. O aporte teórico que utilizaremos parte da distinção proposta por Gusfield (1981) entre problemas sociais e problemas públicos. Estes últimos não têm uma origem que possa ser desvelada por evidências exclusivamente empíricas, mas constituem objeto de intenso processo de imposição de padrões cognitivos de definição e reivindicação de autoridade, poder e consequente distribuição de responsabilidades sobre o problema entre os diversos agentes envolvidos.

Para fazer a seleção do conflito que envolve as disputas em torno da ocupação da área do Jardim Botânico do Rio de Janeiro levou-se em consideração sua capacidade de ilustrar as dimensões destacadas nas abordagens conceituais utilizadas como referência neste trabalho. De forma sintética, a valorização ou o potencial de valorização econômica do solo em que está inserida geograficamente na Cidade do Rio de Janeiro, e a importância e o destaque político dos atores mobilizados em cada uma das posições envolvidas no conflito em torno da sua ocupação territorial, com ampla cobertura e vocalização pela mídia dos interesses nesse conflito, que envolve atuação dos Poderes Executivo e Judiciário, que ao final se encaminha para dar a palavra final em questão envolvendo a elaboração/execução de política pública de regularização fundiária.

Conforme documentos históricos, a ocupação da área do Horto Florestal, hoje pertencente à União Federal, data da primeira década do século XIX. No mesmo ano da chegada da Corte Portuguesa ao Brasil (1808), D. João VI desapropriou o Engenho de Nossa Senhora da Conceição da Lagoa, de propriedade de Rodrigo de Freitas, para a construção de

uma fábrica de pólvora. Em 1811, foram erguidas vilas para a instalação dos trabalhadores da fábrica, em virtude de o local ser considerado de difícil acesso. Com a transferência da fábrica para Raiz da Serra, aos pés da serra de Petrópolis, a área foi desmembrada e alienada, sendo muitas casas de antigos funcionários cedidas, já no século XX, a funcionários do Jardim Botânico. Assim, gerações de famílias de funcionários e descendentes de funcionários da antiga fábrica e do Jardim Botânico construíram uma comunidade nos arredores do parque, com autorização (formal e informal) das diversas administrações do Jardim Botânico.

Atualmente, segundo levantamento realizado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FAU/UFRJ), a área é ocupada por 621 famílias essencialmente de baixa renda, formada, em sua maior parte, por pessoas idosas, sendo também ocupada por instituições como o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), Light Serviços de Eletricidade S/A (LIGHT), Tribunal Regional Eleitoral (TER), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e Escola Municipal Júlia Kubitschek.

2 A PERSPECTIVA ESTRUTURALISTA PARA O ENTENDIMENTO DOS PROBLEMAS PÚBLICOS

Na tradição teórica marxista as teorias sobre o Estado e seu papel nas relações entre as classes sociais sempre tiveram um lugar problemático a começar pela própria ausência de uma explicação satisfatória do próprio Marx sobre as formas de apropriação diferenciada pelas classes sociais no capitalismo das instituições e instrumentos de ação estatais.

Contemporaneamente os autores que melhor enfrentaram a questão da relação estrutural do Estado com a ordem dos interesses capitalistas foram Nicos Poulanzas e Claus Offe.

Offe (1984), por exemplo, admite que na teoria de Estado de tradição Marxista duas perspectivas têm dominado as especulações sobre o papel do Estado. A primeira delas é exatamente aquela que recupera a perspectiva “instrumental” entre a classe capitalista e o aparelho estatal. Afirma que essa perspectiva conduziu a uma visão “estereotipada” e a “equivocos” na discussão da relação do Estado com as classes sociais porque pressupõe uma fusão do Estado com os interesses monopolistas das classes capitalistas. Lembra o autor, com razão, que o próprio Marx apresentou uma versão mais sofisticada e matizada sobre a relação entre as classes e os segmentos de classe e o Estado na sua obra *O 18 Brumário*. A visão

alternativa, que parece ao autor mais adequada, parte do pressuposto de que o Estado em absoluto favorece interesses específicos de grupos. Em suas palavras:

O Estado nem está a serviço nem é ‘instrumento’ de uma classe contra a outra. Sua estrutura e atividade consistem na imposição e na garantia duradoura de regras que institucionalizam as relações de classe específicas de uma sociedade capitalista. O Estado não defende os interesses particulares de uma classe, mas sim os interesses *comuns* de todos os membros de uma *sociedade capitalista de classes*. (OFFE, 1984, p. 123)

Nesse sentido, a estratégia geral da ação do Estado consistiria, segundo os autores, em criar condições para que “cada cidadão [seja] incluído nas relações de troca” (OFFE, 1984, p. 125).

Offe (1984, p. 128) complementa que o papel estratégico e mais abstrato do Estado, consistiria em:

[...] tomar as medidas e criar as condições para que todos os sujeitos jurídicos introduzam efetivamente nas relações de trabalho a sua propriedade (em bens ou força de trabalho. Mesmo as áreas mais antigas da atividade estatal (a formulação e aplicação das regras de direito privado, a proteção à propriedade, o desenvolvimento do sistema monetário) podem ser sem dificuldade ser subordinadas a esse ponto de referência comum.

E conclui Offe (1984, p. 128), que “Como se vê essa estratégia mais geral do Estado capitalista não visa em absoluto a um proteção especial a um certo interesse de classes, mas sim ao interesse geral em todas as classes na base das relações de troca capitalista”

Por fim, com respeito à política do Estado afirma Offe (1984, p. 131), que “[...] pode ser descrita como a de criação das *condições* nas quais se torna possível uma relação de troca eficaz entre sujeitos jurídicos e econômicos”.

Essa perspectiva, indubitavelmente consegue explicar os múltiplos vínculos do Estado com o sistema capitalista de classes sem apelar a uma visão maniqueísta e simplificadora do Estado como títere dos interesses da burguesia. Dá uma visão sem dúvida mais complexa para o fato de que o mesmo Estado que por vezes favorece o capitalista com medidas de caráter tributário, subvenções e privilégios (OFFE, 1984, p. 140) também oferece uma série de políticas de seguridade e proteção social aos trabalhadores. Consegue, assim, oferecer uma visão integrada do papel aparentemente contraditório do Estado capitalista cuja função precípua seria regular as relações de troca num sistema complexo de produção de mercadorias.

A perspectiva que Poulanzas (2000, p. 26) oferece para o entendimento do Estado procura superar os mesmos simplismos e reducionismos da visão do Estado como instrumento direto e incontestado dos interesses da classe burguesa. O autor reconhece, também, a ausência de uma teoria geral do Estado nos clássicos do marxismo. Os problemas reais, afirma, são graves e complexos e jamais poderão ser resolvidos por fórmulas grandiloquentes e generalizações simplificadoras. Em suas palavras:

O Estado tem um papel essencial nas relações de produção e na delimitação-reprodução das classes sociais, porque não se limita ao exercício da repressão física organizada. O Estado também tem um papel específico na organização das relações ideológicas e da ideologia dominante [...] [contudo] o papel eminentemente positivo do Estado não se limita à dupla repressão + ideologia.

Nesse sentido, para entender o Estado capitalista é necessário analisar a reprodução e as transformações históricas de suas feições institucionais e as diversas formações sociais e suas respectivas moldagens dos conflitos das classes sociais, conforme acentua Poulanzas (2000, p. 24), “Uma teoria do Estado capitalista só pode ser elaborada ao se relacionar este Estado com a história das lutas políticas dentro do capitalismo”.

A visão de Poulanzas (2000, p. 47) privilegia, portanto, a ligação do Estado às relações de produção em seus diversos momentos históricos. Segundo o autor, “A materialidade institucional do Estado como aparelho ‘especial’ não pode ser reduzida a seu papel na dominação política. Deve ser, antes de mais nada, procurada na relação do Estado com as relações de produção e a divisão do trabalho que elas implicam”.

No capitalismo, a especialização e a centralização, bem como seu funcionamento hierárquico-burocrático implicam numa “atomização” do corpo político em “indivíduos”. Assim a materialidade desse Estado atua e age sobre um corpo social fracionado, “[...] homogêneo em sua divisão, uniforme no isolamento de seus elementos, contínuo em sua atomização, desde o exército moderno à administração, à justiça, à prisão, à escola, as mídias etc.”, conforme Poulanzas (2000, p. 61).

As teorias inspiradas no marxismo defendem que a compreensão da lógica que governa o uso do solo nas sociedades capitalistas não pode ser desvinculada das condições gerais da produção capitalista e que implicam na propriedade privada dos meios de produção, na liberalização da mão de obra servil e a conseqüente transformação da produção de riqueza em produção de mercadorias. Nesta perspectiva, o Estado assume o importante papel de

regulação das relações jurídicas que asseguram a cada um dos participantes desse processo, tipicamente capitalistas e trabalhadores, as condições essenciais e a garantia da integridade da venda (troca) de seus valores de uso (capital e trabalho).

A questão fundiária perpassa todo esse processo. Seja, num primeiro momento, refletida na liberação das terras agrárias para produção de insumos para a produção fabril, seja posteriormente, como condição das consequências do êxodo rural provocado pelas transformações do campo, o que implica na recepção e na organização dos camponeses e suas famílias transformados em trabalhadores assalariados.

Os conflitos relativos à utilização do espaço físico das cidades, aos usos do solo urbano, aparecem como problemas decorrentes da ordenação social que divide e opõe a um só tempo a classe capitalista e classe trabalhadora, espaço fabril e ordenação de moradias.

3 A PERSPECTIVA PLURALISTA PARA O ENTENDIMENTO DOS PROBLEMAS PÚBLICOS

A perspectiva pluralista oferece uma visão particular do processo de formulação das políticas públicas e de resolução dos conflitos nas sociedades capitalistas contemporâneas. Nessa seção do trabalho nosso esforço será no sentido de colher as contribuições possíveis dessa teoria para a compreensão da forma de atuação dos atores e os constrangimentos das políticas da regularização fundiária. O pluralismo se caracteriza pela concepção de que as sociedades complexas estão organizadas em grupos de diversas naturezas: partidos, associações, sindicatos, igrejas, lobbies cuja atuação junto aos órgãos da administração pública, o Estado, compõe uma “arena” de disputas pela imposição de seus interesses, projetos e visões de mundo. Segundo Alford e Friland (1991, p. 19), a base da perspectiva pluralista consiste na análise da conduta política dos indivíduos e grupos e a influência que têm suas ações sobre a tomada de decisões pelos governos.

Sob o prisma pluralista, os indivíduos praticam ações e se unem a grupos que tenham afinidades com suas preferências e valores, podendo gerar organizações (associações, grupos de pressão, etc.), que se mantenham sob uma base de consensual de interesses comuns identificados em estatutos, programas e metas. Desta forma, para essa abordagem, uma questão central se refere à participação dos agentes na tomada de decisões. Assim, nos casos

estudados neste trabalho, buscar-se-á refletir sobre a atuação ativa dos atores no processo de regularização fundiária no Jardim Botânico do Rio de Janeiro.

Na perspectiva pluralista, o Estado está sujeito a pressões de múltiplos atores, e consoante a isso atua de forma a filtrar os interesses particulares dos grupos organizados com objetivo de obter decisões favoráveis aos seus interesses. Nesse sentido, o Estado atuaria sem um centro próprio de interesses na medida em que representa o conjunto de interesses da sociedade. Diante de uma perspectiva crítica, mesmo tendo uma visão contrária a neutralidade do Estado, considera-se que a abordagem pluralista pode dar uma contribuição na análise dos processos sociais, ao acentuar o papel dos agentes na ação social.

Como acentuam Alford e Frieland (1991) são muitas as denominações recebidas pela perspectiva pluralista para a análise da constituição e do papel do Estado e sua relação com os diversos grupos da sociedade civil nas sociedades complexas: “democrática”, “funcionalista”, “individualista”, “de mercado”. Todas essas denominações podem ser subsumidas como “pluralistas” sem prejuízo à compreensão das diferentes nuances dessa interpretação cujo ponto fulcral está na concepção de que a política constitui uma arena aberta à disputa entre elites estatais, partidos e os diversos grupos de representação concorrentes pelos recursos públicos.

Uma versão seminal e bastante conhecida da perspectiva pluralista é a teoria de T. H. Marshall (1950) e a sua conhecida ideia de um sistema de direitos de cidadania que se institucionaliza por etapas com as conquistas de direitos civis, políticos e sociais. Muito já se disse sobre o caráter funcionalista desta perspectiva evolucionista de direitos que aparecem como uma construção de indivíduos empenhados na afirmação de direitos que são conquistados e tornam-se garantidores de uma cidadania plena para todos os indivíduos. A perspectiva histórica de Marshall contemplava os séculos XVIII, XIX e XX como os momentos históricos do desenvolvimento dos direitos abarcados pela ideia originalmente desenvolvida por ele de um *welfare state*. Tais direitos, afirmava, não estavam consignados como direitos de classe, mas como um conjunto universal de prerrogativas próprias da democracia. O que segundo o autor não implicava na eliminação da estrutura das classes sociais do capitalismo nem da desigualdade.

Do ponto de vista metodológico, outro aspecto fundamental e comum às perspectivas pluralistas é a análise centrada nos indivíduos. São os indivíduos os reais atores cujas preferências e valores os fazem aderir às ações constitutivas dos grupos de pressão que atuam

nas esferas públicas de disputas pela alocação de recursos disponíveis para a execução de políticas nas diversas esferas de atuação do Estado e da sociedade civil.

Na macrovisão pluralista mais ortodoxa desenvolvida por autores como Talcott Parsons (1968) e Neil Smelser (1956 apud ALFORD; FRIELAND, 1991) a sociedade é composta de indivíduos em interação orientados por sistemas de valores referenciais que combinados com constrangimentos estruturais tornam a ação social relativamente previsível e compreensível. Os sistemas sociais seriam em suma complexos de decisões em parte contingenciais, i. e., sempre possíveis de mudanças e variações, mas parametradas por sistemas de interação funcionalmente articulados.

Na vertente política das teorias pluralistas o sistema democrático é tomado com um conjunto de instituições tais como o direito ao voto, as eleições, os partidos, os mandatos políticos, os plebiscitos como controles que promovem a liberdade e a igualdade de participação de todos. A divisão de poderes constitutivos do próprio Estado democrático é tomada como um sistema de balanços e contrabalanços de poder que impedem a imposição autoritária e despótica da elite dirigente e garante as condições de disputa pela imposição da alocação dos recursos públicos.

A concepção do Estado como arena de disputas das organizações de indivíduos agrupados por interesses também privilegia uma visão funcionalista da sociedade. Essa disputa entre os grupos organizados e seus interesses é controlada por instituições reguladoras dos apetites e dos cálculos individuais. Um equilíbrio ocorre com a concorrência da ação de instituições balanceadoras e integradoras dos diferentes interesses e que ao fim a e ao cabo compensam-se uns aos outros produzindo e gerando como tendência uma espécie de controle institucional ótimo do qual nenhum dos grupos está disposto a abandonar em função dos riscos da desregulamentação social e do caos subsequente à falta de um árbitro imparcial para as disputas. Na perspectiva pluralista os conflitos são constitutivos das relações políticas e sociais e considerados normais desde que situados dentro dos parâmetros democraticamente aceitos por todos inseridos nas regras do jogo político democrático.

Um dos alvos preferidos para o ataque aos pressupostos da perspectiva pluralista advém, conforme Oliveira (1989) das perspectivas que ele chama de “elitistas”, mas que para nós se inserem, de acordo com a nossa classificação, no modelo institucionalista. Os institucionalistas criticam no pluralismo a falta de uma explicação para o desequilíbrio entre as ações e os interesses das elites estatais e as ações dos grupos civis. Para os

institucionalistas, as elites estatais são organizadas de maneira mais perene, persistem no tempo em seus postos de comando e controle dos recursos do Estado, assegurando com isso mais racionalidade e capacidade de articulação inclusive no plano internacional, dificultando assim a contraposição de interesses potencialmente mais frágeis de grupos civis que não dispõem usualmente de uma estrutura organizativa e de objetivos duradouros.

Essa crítica, no entanto, conforme Oliveira (1989, p. 174-175):

[...] acaba por deixar de lado a questão crucial de como e por que estas proposições se tornam "vitoriosas" frente a alternativas, e encontram condições políticas de implementação, enquanto outras proposições, por vezes igualmente formuladas por "Elites Técnicas" fracassam, são abandonadas e esquecidas.

Esse aspecto relativo ao desequilíbrio entre os diversos grupos e seus sistemas organizativos e as diferentes capacidades de implementação de seus objetivos não é algo, entretanto, que tenha escapado totalmente à perspectiva pluralista especialmente em trabalhos mais recentes. Como podemos constatar na advertência de Robert Dahl (2001, p. 128-129), por exemplo:

Com todas as suas vantagens, o governo representativo tem um lado sombrio. A maioria dos cidadãos que vivem em países democráticos tem consciência dele, em geral o aceitam como parte do preço a pagar pela representação. O lado sombrio é o seguinte: sob um governo representativo, muitas vezes os cidadãos delegam imensa autoridade arbitrária para decisões de importância extraordinária. Não delegam autoridade apenas a seus representantes eleitos, mas, num trajeto ainda mais indireto e tortuoso, a autoridade é delegada a administradores, burocratas, funcionários públicos, juizes e, em grau ainda maior, a organizações internacionais. Há um processo ligado a instituições da democracia poliárquica que ajuda os cidadãos a exercer influência sobre a conduta e as decisões de seu governo: a negociação entre as elites políticas e burocráticas. A negociação da elite ocorre dentro dos limites impostos pelas instituições e pelos processos democráticos. Em geral, são limites muito amplos, a participação e o controle popular nem sempre são vigorosos, e as elites políticas e burocráticas possuem enorme discernimento.

Mas, ao fim, o autor não deixa de afirmar, mesmo com essas considerações, as vantagens do sistema democrático e sua capacidade de coibir a autocracia e o despotismo. Num sistema democrático o pluralismo é a garantia de que existem limites claros até mesmo para as elites mais poderosas. Como afirma Dahl (2001, p. 128-129):

Apesar dos limites para o controle popular, as elites políticas nos países democráticos não são déspotas sem controle. Longe disso. As eleições periódicas obrigam-nos a manter um olho na opinião do povo. Além do mais, quando chegam a decisões, as elites políticas e burocráticas são influenciadas e refreadas umas pelas outras. A negociação das elites tem seus próprios pesos e contrapesos. Os representantes eleitos participam da negociação até o ponto em que são um canal através do qual os desejos, os objetivos e os valores populares entram nas decisões governamentais. As elites políticas e burocráticas nos países

democráticos são poderosas, bem mais poderosas do que podem ser os cidadãos comuns - mas elas não são déspotas.

Em suma, a perspectiva pluralista se aferra, conforme Alford e Friedland (1991) à ideia de que os desenvolvimentos e as conquistas históricas da participação política alcançada com o sufrágio universal, os direitos de votar e ser votado, associar-se a organizações políticas, vincular-se a partidos e organizações sindicais, fazer oposição ao governo, só ser condenado à perda de liberdade sob a égide do devido processo legal, constituem, a despeito de variações de um regime democrático a outro, a essência do estado democrático e de direito o único que garante da participação de todos os indivíduos nas decisões de caráter público.

A perspectiva pluralista difere essencialmente da perspectiva estrutural-marxista e suas variações, no que tange à natureza e função do Estado por discordar da perspectiva de que o Estado serve diretamente aos interesses das classes dominantes do capitalismo, conforme a versão mecanicista do marxismo, ou mesmo indiretamente e por intermédio de mediações de natureza ideológica, legal ou relativa às necessidades inerentes à produção capitalista conforme Poulantzas e Offe.

Para os pluralistas, não há a suposição de que o Estado sirva os interesses da produção econômica capitalista e que, portanto, esteja direta ou indiretamente fazendo o jogo dos interesses das classes economicamente dominantes ou em certos momentos das dominadas. Sua suposição é a de que a democracia liberal serve à universalidade dos indivíduos embora não negue a existência de capacidades diferenciadas de cada grupo organizado implementar seus objetivos e impor seus valores e interesses.

Dos institucionalistas, a vertente pluralista recebe a crítica fundamental de que seus princípios analíticos desprezam a ideia de que o Estado não é apenas uma “arena” ou “rede” de instituições que selecionam os interesses dos grupos sociais, mas que constitui um ator importante no jogo político capaz de influenciar as decisões sobre a alocação de recursos públicos em razão de seus objetivos estratégicos e diferenciados de quaisquer dos grupos sociais estruturados pelas relações econômicas ou de quaisquer outras naturezas. Os pluralistas desprezam, segundo os institucionalistas, que as elites estatais constituem um grupo com interesses bem definidos e organicamente vinculados aos interesses estatais e que nessa condição concentram poderes capazes de contrariar tanto os interesses das classes sociais subalternas quanto das elites econômicas mais poderosas.

Curiosamente, estas críticas dos institucionalistas se aplicam igualmente ao marxismo, especialmente, às suas vertentes funcionalistas. Tal como os pluralistas, os defensores do marxismo vulgar, como diz Poulanzas, não conseguem perceber com o seu aporte teórico que as ações organizadas do Estado ora mobilizam seus recursos econômicos e legais a favor dos grupos dominantes, e em outros momentos os orienta a favor dos grupos dominados. Também, tanto pluralistas quanto marxistas desprezam a idéia de que o Estado tenha um “centro” e de que muitas ações promovidas pelas elites burocráticas estatais especialmente as que invocam o interesse público não são identificados inequivocamente com qualquer dos interesses dos grupos sociais constituídos a partir da estrutura econômica das classes.

4 A PERSPECTIVA NEOINSTITUCIONALISTA PARA O ENTENDIMENTO DOS PROBLEMAS PÚBLICOS

Os temas relacionados ao papel ativo e autônomo das instituições políticas e sociais nas ações coletivas retomam sua importância em meados da década dos oitenta com autores como Olsen e March (1984), Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985), Alford e Friedland (1985), Katzeinstein (1985). Nestes trabalhos os autores procuram recuperar o papel das instituições de maneira geral e do Estado em particular como atores influentes na formulação de políticas públicas, com consequências sobre as ações do conjunto dos agentes individuais e coletivos envolvidos nas decisões de caráter público e com consequências de longo prazo. A importância da compreensão da ação estatal avulta especialmente, segundo estes autores, para o entendimento das políticas de desenvolvimento e seus efeitos de longo prazo nas sociedades de desenvolvimento tardio ou em desenvolvimento. Embora os países que desenvolveram o capitalismo tardiamente sejam o alvo preferencial destes analistas acreditam que até mesmo na Inglaterra e os Estados Unidos exemplificam as diferenças entre a ação e a inação do Estado nas políticas desenvolvimentistas. A perspectiva institucionalista destaca, enfim, exemplos de ações autônomas das instituições estatais impactantes nos resultados alcançados nos processos de mudança social e econômica.

O sentido geral das análises institucionalistas está em buscar uma explicação para as ações coletivas que ultrapassem o mero entendimento de que essas ações constituem num simples agregado de ações individuais ou de grupos isoladamente. Instituições, nessa perspectiva, emergem de uma ordem mais elevada de fatores (AMENTA; RAMSEY, 2010, p. 16), e as ações estatais especialmente são aquelas que, exatamente, conseguem se firmar

mesmo contra a vontade e ação dos atores sociais: tipicamente os grupos de pressão e as classes sociais (SKOCPOL, 1985, p. 9).

As contribuições das perspectivas institucionalistas para a compreensão do papel do Estado nas disputas dos interesses entre os diversos grupos sociais são importantes para a ponderação de ações dos agentes estatais que efetivamente guardam particularidade com respeito aos interesses dos grupos sociais, notadamente das classes. O Estado não é apenas um conjunto de instituições dominadas pelos grupos sociais, mas constitui em muitas situações concretas um ator com interesses próprios e as vezes contrários aos interesses dos demais grupos.

No entanto, podemos destacar dois problemas que prejudicam o rendimento da perspectiva institucionalista na análise dos conflitos inerentes às sociedades marcadas pela desigualdade e pela descontinuidade das ações estatais. O primeiro problema é que a própria definição do que sejam as instituições. Rocha (2005) identifica este problema e invoca Levi (1991) para exemplificar um dos poucos autores filiados à perspectiva institucionalista que enfrenta essa questão:

[As instituições] não possuem apenas hierarquias internas de implementação e de tomadas de decisão, pois são capazes também de estabelecer e ratificar o poder coercitivo de certos membros da sociedade relativamente a outros. Este poder passa, então, a ser usado para a distribuição de serviços, a coordenação das ações de indivíduos com interesses comuns, a garantia de que os poderosos possam continuar a usufruir de benesses, ou para arbitrar conflitos inevitáveis, de forma a reduzir os custos para os participantes e outros afetados pela contenda (LEVI, 1991, p. 83 apud ROCHA, 2005).

Ora, tal definição é insuficiente para captar uma questão essencial que reside no fato observado por sociólogos como Berger e Luckman (1986) de que as instituições tem origem nas transações de significado e sentido correntes entre os indivíduos e que são externalizados nos relatos que constroem a respeito de suas rotinas e seus métodos de ação. O fato de a linguagem destacar algumas rotinas como estáveis e recorrentes não significa que essa estabilidade de procedimentos e de métodos formalizados de ação se desvincule das ações efetivas dos indivíduos e que se tornem, assim, perenemente independentes de processos de negociação e redefinição conforme a sua origem nos processos cognitivos inerentes às interações sociais. Estabelecer por intermédio da linguagem uma descrição das regras e dos procedimentos formais das instituições estatais ou de qualquer outra instituição social não

significa que, por isso, elas se cristalizem indefinidamente no tempo e se naturalizem. Nossa experiência cotidiana confirma que as regras muitas vezes existem para fixar os parâmetros negociáveis de sua burla. Sem esse entendimento a própria natureza da mudança e da descontinuidade institucional deixa de ser enfrentada ou então passa a ser explicada por elementos exclusivamente contingenciais e empíricos.

O segundo problema das teorias institucionalistas podemos dizer que deriva deste. Ao definir peremptoriamente as instituições como entes dotados de estabilidade de funções e de procedimentos, os institucionalistas e mesmo os neoinstitucionalistas retiram ou pelo menos constroem as possibilidades de uma visão teórica mais abstrata sobre o funcionamento geral das sociedades diminuindo a possibilidade de previsões sobre o comportamento futuro das sociedades como é esperado. Neste aspecto particular, o estrutural funcionalismo, especialmente em suas vertentes marxistas, fornece com mais arrojo uma prospectiva para os comportamentos dos grupos estratégicos nas sociedades capitalistas contemporâneas conformando-se assim como um instrumento potente do alinhamento dos grupos e a definição de um comportamento estratégico.

Com base nas críticas formuladas ao institucionalismo surge o que podemos considerar uma variante dessa perspectiva que tende a enfatizar os aspectos cognitivos dos atores que acabam por ser decisivos na atuação das instituições. Essa vertente cognitivista não nega a influência das instituições na definição de interesses, na ação coletiva, especialmente, no que se refere à formulação das políticas públicas. No entanto, privilegia na sua explicação sobre as decisões que envolvem os atores coletivos os processos de formação de consensos que se solidificam no plano cognitivo. Não há, segundo essa perspectiva, uma metodologia segura e inequívoca para a identificação dos problemas públicos que esteja baseada exclusivamente em procedimentos puramente racionais (interesses), intencionais (classistas) ou que esteja fundada em definições de objetivos e metas organizacionais (institucionais) atemporais e independentes de contextos. Problemas públicos são diferentes em sua natureza dos problemas sociais por que não são racionais ou puramente empíricos, mas resultados de negociações entre atores com visões conflitantes sobre o que deve e o que não deve ser considerado “público” e que têm poderes diferenciados na sua capacidade de imposição dessas definições.

No âmbito possível de uma reflexão da questão da regularização fundiária como um problema efetivamente público acreditamos que a perspectiva neoinstitucionalista

especialmente na sua clivagem cognitivista tenha muito a nos ajudar na compreensão dos problemas fundiários brasileiros.

Um dos problemas básicos envolvendo os conflitos relativos à posse e à propriedade de terras e a regularização fundiária no Brasil, notadamente do solo urbano, deriva da falta de uma definição satisfatória de aspectos básicos inerentes à constituição do problema fundiário urbano como um problema público.

A afirmação merece explicações. Em texto clássico sobre a natureza dos problemas públicos Joseph Gusfield (1981) discorre sobre o interessante paradoxo de que embora todo problema público tenha uma dimensão social, nem todo problema social adquire um caráter público.

O autor exemplifica de inúmeras formas sua proposição afirmando, por exemplo, que embora problemas conjugais e de insatisfação sexual sejam amplamente difundidos entre os membros das sociedades atuais e que, portanto, mesmo que sejam problemas sociais amplamente reconhecidos não ocorre, até o momento, aos agentes sociais e aos formuladores de políticas que eles devam ser considerados como temas de políticas públicas conduzidos por qualquer agência estatal. Por mais evidentes que sejam enquanto experiências que afetam um número significativo de pessoas não ocorrerem ainda de serem criadas regulações legais e bem como agências estatais especializadas para sua administração. O que não significa que isso não possa vir a ocorrer no futuro.

Por outro lado, problemas que afetam os indivíduos sem qualquer perspectiva de tratamento social como o alcoolismo, no caso que o próprio Gusfield analisa, têm se tornado objeto de um sem fim de leis e regulamentos assim como tem originado instituições especializadas e se tornado objeto de políticas públicas. Outros tem tomado o caminho contrário, como a religião, isto é, depois de terem sido considerados problemas de Estado e de regulamentação pública, cada vez mais são tratados como objeto da escolha da vida privada dos cidadãos. Ou seja, os problemas públicos não são problemas naturais. Sua existência e seu reconhecimento não dados à percepção dos indivíduos ou dos grupos sociais, privados e estatais, como um objeto natural ou empírico os quais basta ver, sentir ou escutar para lhes reconhecer a existência incontestável.

Gusfield reconhece então que os problemas públicos tem uma dimensão cognitiva evidente. Os problemas públicos são os problemas sociais que são reconhecidos dessa

maneira pelos decisores e titulares das instituições públicas e que penetram nas arenas públicas de ação coletiva exigindo alguma ação. Também, uma vez que são reconhecidos como tal, i.e., como problemas públicos dependem de um intrincado processo de disputa com respeito a quem ou que órgão ou instituição pública estatal terá autoridade para falar e regulamentar as ações sobre ele.

A abordagem cognitivista dos problemas públicos nos remete à questão de que os problemas públicos não possuem uma “natureza” auto evidente, isto é, não são objetos factuais ou apodíticos, mas dependem de uma construção cognitiva que os defina como tal, isto é, como problemas públicos. Conforme Gusfield (1981) há uma dimensão dos problemas públicos que dependem de um processo de definição cognitiva, isto é, nem todo problema que atinge um grupo de pessoas, por mais extenso que seja é automaticamente definido como público. Outros há que são definidos de determinada maneira em dado momento e de outra completamente diferente em momento posterior. Tais definições implicam em propostas de soluções diferenciadas e acarretam uma distribuição diversa de responsabilidades e de autoridade sobre quem deve responder pela resolução do problema.

A abordagem cognitivista, portanto, concebe que as políticas públicas são determinadas em primeiro lugar por consensos estabelecidos no plano cognitivo e não no plano das realidades fáticas. São os atores públicos e privados que definem os problemas públicos e concebem as respostas para os mesmos.

A abordagem cognitivista também considera os diferenciais de poder na formulação de políticas. De acordo com Gusfield (1981) a arena pública não é um campo no qual todos podem jogar e se inserir em termos igualitários. Alguns atores têm mais poder de acesso para influenciar as definições das questões públicas. Deste modo, o autor define o conceito de “propriedade” dos problemas públicos com o que quer demonstrar como e porque alguns atores se arrogam o poder de liderar e distribuir as soluções para os problemas definidos. No caso em que analisa da legislação punitiva dos motoristas que bebem o autor afirma que em quase todos os fóruns que participou havia representantes de associações médicas que eram chamadas a informar os formuladores dessa legislação. No entanto, a medicina não é capaz de oferecer qualquer tipo de cura para alcoólicos. Ao contrário, os representantes de associações de alcoólicos como Alcoólicos Anônimos, os únicos com expertise para a cura e o controle da dependência do álcool jamais estavam nessas reuniões.

Por fim, a perspectiva cognitivista ressalta a dimensão cultural dos problemas públicos ao afirmar que os problemas públicos têm uma dimensão social e histórica, isto é, são construídos socialmente. Cada sociedade constrói os seus problemas públicos de acordo com as suas visões de mundo, isto é, suas escalas de valores e a importância que atribuem às diversas questões que afetam um número significativo de seus membros.

A abordagem cognitivista não elimina o caráter autoral das políticas e não se furta a identificar seus agentes principais: representantes da burocracia estatal, ativistas de organizações civis, políticos profissionais, cientistas, religiosos e os diversos grupos de pressão. Cada um desses grupos consegue ter êxito, em algum momento, na definição de problemas que atendem de algum modo seus interesses seletivos e especiais. Idosos, jovens, pessoas com deficiência, homossexuais nem sempre foram sujeitos de políticas que os reconhecessem como portadores de direitos especiais. Hoje dispõem de um arsenal de instituições voltadas para as suas necessidades especiais.

Permite, também, a compreensão dos diferenciais de poder na formulação de políticas. Os agentes envolvidos na formulação de políticas públicas têm poderes diferenciados na sua definição cognitiva, contam com acervos de conhecimento mais ou menos influentes na formação de convicção sobre os seus diagnósticos, bem como possuem capacidades distintas de implementação de suas soluções em função das posições que ocupam nas burocracias estatais e nas organizações influentes nas decisões de caráter público.

A dimensão cultural tem, também, uma relevância considerável nessa abordagem cognitivista uma vez que os problemas públicos por serem construídos intersubjetivamente dependem de acordos e consensos que estão vinculados em último plano às distintas visões de mundo, concepções de natureza e a conseqüente discussão da origem dos problemas identificados. Algumas sociedades definirão a capacidade de comunicação com espíritos um problema de loucura e distúrbio mental, a solução nestes casos será a internação em hospitais psiquiátricos e sanatórios, outras sociedades verá essa capacidade como uma propriedade especial de indivíduos com poderes que merecem veneração.

Por fim, a dimensão histórica aparece como uma componente fundamental. Para o cognitivismo as construções sociais de problemas mudam no tempo bem como variam no tempo as definições do que sejam problemas públicos, ou seja, aqueles que demandam a intervenção das instituições públicas e estatais. Durante muitos anos a educação de filhos foi

um problema restrito à família e essencialmente privado, hoje trata-se de um problema público dos mais importantes para as agências estatais.

Parece consensual entre os analistas dos problemas fundiários que a concentração de terras no Brasil é um problema secular e que a distribuição e a utilização do solo, seja rural ou urbano, segue como um problema gerador de um sem números de conflitos e problemas sociais que ferem as mais elementares noções do justo até mesmo para os padrões das sociedades capitalistas.

Que os conflitos fundiários no Brasil são um dos problemas sociais mais agudos da sociedade brasileira não parece ser, portanto, um diagnóstico difícil de identificar. Mas, se é um problema social assim tão evidente porque tem faltado ao país a criação de marcos mínimos para a construção de políticas públicas para o enfrentamento desses problemas notadamente os relativos aos problemas fundiários urbanos. Se for certo, como afirma Marx, que a acumulação primitiva da propriedade de terras, em exemplo tomado ao processo de concentração de terras e expropriação dos camponeses na Inglaterra, esteve na origem do capital mobilizado para constituição do capital que deu origem ao desenvolvimento industrial, exagerar e estender o diagnóstico e atribuir cruamente ao sistema capitalista *per si* os problemas relativos à concentração de terras é solução teórica que esbarra nos inúmeros exemplos históricos onde o capitalismo para existir e florescer precisou acertar as contas, como diria o próprio Marx, com o passado feudal de concentração da posse e da propriedade da terra.

Ora, não parece razoável e seguramente não é logicamente aceitável explicar um processo supostamente universal apelando ao idiossincrático e singular. Se não é condição *sine qua non* a concentração do solo para o desenvolvimento do capitalismo, se, ao contrário, a repartição da propriedade foi em todos os países capitalistas desenvolvidos não um empecilho, mas uma condição para sua existência e desenvolvimento que explicação poderemos dar ao caso brasileiro?

Não valem aqui, igualmente, explicações culturalistas que atribuam ao caráter do brasileiro, qualquer que ele seja, cordial ou acomodado, brutal ou aristocrático, explicações *ad hoc* que deixam de enfrentar uma explicação universalista para o problema.

Anteriormente mostramos que a teoria marxista, a teoria institucionalista e a teoria pluralista oferecem diferentes diagnósticos para a questão da formulação das políticas

públicas e a relação dessas políticas com os interesses conflitivos e contraditórios dos diferentes atores sociais. Mostramos, também, que todas essas perspectivas, com diferentes gradações, reconhecem diferentes atores como protagonistas das decisões do Estado em e que essas decisões afetam diferenciadamente o conjunto das sociedades.

Para o estrutural marxismo, como vimos, as ações estatais reproduzem direta ou indiretamente o sistema de dominação social baseado nas classes sociais fundamentais do capitalismo: burguesia e trabalhadores assalariados. Seja na sua expressão mais mecanicista ou nas versões revisionistas de autores como Poulantzas e Offe as decisões que passam pelo Estado refletem de algum modo as necessidades da reprodução do capitalismo e da consequente exploração da classe dos capitalistas sobre as demais classes subalternas desse sistema.

Para os institucionalistas, tais abordagens estruturais marxistas desprezam inexplicavelmente o papel das elites estatais na formulação das políticas públicas. Os institucionalistas alegam que as burocracias e a organização racionalizada do Estado, baseada em princípios legais e impessoais, acabaram por constituir uma classe de dirigentes e elites técnicas que sem qualquer identidade com os grupos sociais dominantes ou dominados, controlam recursos poderosos de poder político e econômico que não possuem qualquer identificação com os interesses postos no jogo político por capitalistas ou pelas organizações de trabalhadores. Alegam também que os elementos culturais conformadores das instituições estatais e civis também exercem um papel decisivo nas escolhas e decisões coletivas o que explicaria as diferenças de rendimentos e resultados sociais e econômicos resultantes dos caminhos trilhados por diferentes países. Não haveria apenas, afirmam os institucionalistas, uma única forma de inserção nos fluxos de comércio da economia internacional, apenas um capitalismo, mas formas muito diferentes de capitalismo como demonstram a existência de países ricos e com equilíbrio social e países dependentes e com concentração de pobreza e de riqueza.

Os pluralistas, por sua vez, rechaçam a perspectiva de que o Estado e seus agentes constituam atores com interesses próprios uma vez que sua principal função é regular os conflitos entre grupos de pressão interessados na imposição de seus projetos. Tais grupos originados nas sociedades democráticas apresentam-se organizados em partidos políticos, sindicatos, organizações não governamentais e uma infinidade de formas associativas. As

regras de participação democrática colocariam os limites de atuação desses grupos garantindo as regras de alternância na alocação de recursos de poder e econômicos.

O caso do Jardim Botânico foi selecionado para análise empírica, pois constitui um dos mais importantes paradigmas no campo da regularização fundiária em áreas públicas urbanas e no processo fica mais do que evidente que todas as perspectivas nos auxiliarão no entendimento da problemática.

A perspectiva estruturalista nos permite destacar que existe uma lógica de interesses econômicos que alinham os grupos sociais em posições afinadas com o valor do solo urbano, as apreciações de caráter estético e ambientais e a precificação das propriedades que nos remetem à própria constituição dos pilares da produção capitalista do espaço.

Sob o foco da perspectiva pluralista, destacaremos o papel dos atores individuais escudados em agências e organizações coletivas envolvidas no processo, suas articulações e estratégias para que venham a prevalecer seus interesses nas decisões com impactos coletivos produzidos pelos agentes públicos investidos de legitimada pela ordem jurídica vigente.

Buscaremos capturar com o auxílio da perspectiva neoinstitucionalista o papel desempenhado pelas instituições, principalmente a construção da ocupação da Comunidade do Horto como um problema público, i. e., como um problema que precisa ser sanado pelo poder público consoante ao conflito cognitivamente construído de que essa ocupação constitui um problema que contrapõe o interesse público ao interesse privado.

Por fim, esclarecidas as contribuições das correntes teóricas para a colocação num quadro mais amplo do problema empírico da comunidade do Horto nossa opção explicativa deposita seus esforços e ênfase no entendimento do processo de construção cognitiva desse conflito. Poder, interesse, disputa não são inerentes aos fatos porque os próprios fatos necessitam de um arcabouço cognitivo para que venham à luz das discussões como tais, ou seja, como fatos. A Comunidade do Horto constituída por moradores cuja origem os liga ao Jardim Botânico do Rio de Janeiro pelos vínculos laborativos e empregatícios tem existência secular, como dissemos. Porque apenas em 2001 se transforma em problema público? Apelar para uma lógica do capitalismo explicação monolítica da questão não é o bastante. O capitalismo em nosso país tem existência no mínimo bicentenária. As instituições que agora se digladiam para a imposição de seus princípios e lógicas organizacionais, tais como a justiça, o patrimônio histórico, o próprio Jardim Botânico, *idem*. O problema

habitacional e social por certo transcende em muito no nosso país e no Rio de Janeiro os problemas dos moradores do Horto e do Jardim Botânico e não mobilizaram e galvanizaram até o momento a mesma atenção e importância que as instituições e organizações públicas e coletivas têm conferido à esta problemática.

Nossa explicação não descarta as questões de poder, interesse, influência, autoridade e disputa embutidas na questão dos problemas públicos e que estão em maior ou menor ênfase destacadas nas perspectivas teóricas analisadas, mas as veem todas elas como originárias de conflito e disputas que se estabelecem primeiro e determinadamente no plano cognitivo.

5 UMA ÁREA EM CONFLITO

De fato, a área efetiva do Jardim Botânico é objeto de profundas controvérsias, estando o conflito fundiário encravado em uma das áreas mais nobres do Rio de Janeiro. Em que pese ter sido criado em 1808, o Jardim Botânico apresentava problemas na demarcação de seus limites para fins de registro junto ao cartório imobiliário competente.

A questão da ocupação do Jardim Botânico, recentemente, por força de ações da Associação de Moradores e Amigos do Jardim Botânico (AMAJB), do Instituto de Pesquisas do Jardim Botânico do Rio de Janeiro e de empresas privadas, entre as quais destaca-se as Organizações Globo, com parte importante da sua sede administrativa na região, passou a ocupar grande parte do noticiário do Estado do Rio de Janeiro, sob a alegação de que estaria havendo invasão de um importante bem público e prejuízo ao meio ambiente.

O impasse sobre a remoção da Comunidade do Horto se arrasta desde o início da década de oitenta. Os moradores, preocupados com a situação, buscaram se organizar através da criação da Associação de Moradores e Amigos do Horto (AMAHOR), não só para garantir o direito à moradia, como também para afastar o estigma de invasores que já estava se tentando construir em torno dos mesmos.

Nos anos oitenta do século passado, a União começou a pedir os imóveis de volta ingressando com dezenas de ações de reintegração de posse em nome do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), posteriormente sucedido pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), pelo Ministério Público Federal e Advocacia Geral da União.

As demandas apresentadas foram elaboradas com base em um paradigma liberal relativo ao direito de propriedade como algo absoluto e não mais interessando ao seu titular a permanência de ocupantes, que lá já estavam por dezenas de anos, caberia a sumária retirada pela via judicial em caso de resistência. O referido paradigma patrimonialista, não leva em consideração a função social da propriedade pública, tampouco a função social da posse.

A regularização fundiária da Comunidade do Horto envolve diversos atores, dentre eles merecem destaque a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), o Instituto de Pesquisas do Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), a Advocacia Geral da União (AGU), a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a Associação de Moradores e Amigos do Horto (AMAHOR), a Associação de Moradores e Amigos do Jardim Botânico (AMAJB).

Por volta do ano de 2005, a partir de um rumoroso processo que ganhou as manchetes dos principais jornais e noticiários televisivos, o que passou a se chamar de ocupação irregular de área pública destinada à preservação ambiental surge como um problema onde antes havia apenas uma comunidade de funcionários, antigos empregados do Jardim Botânico do Rio de Janeiro e seus descendentes diretos e que estava ali assentada por dezenas de anos em terras cujo título legal estava vinculado ao patrimônio da União.

A atuação de diversos atores públicos e privados no conflito fundiário envolvendo a Comunidade do Horto denota que uma grande gama de interesses se encontra em jogo no processo de regularização fundiária.

Atores públicos e privados montam suas estratégias para fazer com que os seus discursos tenham a hegemonia na criação, modelagem e solução do problema público, conforme anteriormente destacado por Gusfield (1981).

A questão posta em evidência expõe que entre as instituições integrantes do Estado não existe uma uniformidade de entendimento ou posição monolítica, mas ao contrário, suas posições são muitas vezes antagônicas e ficam realçadas à partir das práticas conduzidas pelos seus dirigentes eventuais.

A regularização fundiária envolvendo a Comunidade do Horto, sob o prisma da atuação das instituições públicas, marca uma acirrada disputa entre o Instituto de Pesquisa do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, autarquia ligada ao Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria

do Patrimônio da União, órgão vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Como realçado anteriormente, a Comunidade do Horto fica em uma das regiões mais valorizadas do Rio de Janeiro, estando exposta a forte ação da especulação imobiliária existente no local, que não pretende que em uma área tão exclusiva existam moradores desprovidos de recursos financeiros, colocando em risco a nobreza do bairro.

A problemática molda-se em torno de um aparente conflito entre a proteção ao meio ambiente e o direito à moradia, colocando em oposição dois órgãos da Administração Pública, quais sejam a Secretaria do Patrimônio da União e o Instituto de Pesquisas do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, que não conseguiram chegar a um acordo institucional para a solução da questão, mesmo tendo sido estabelecido procedimento junto à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF).

No dia 03/12/2010 foi apresentada uma denúncia junto ao Tribunal de Contas da União, que deu origem ao procedimento TC 032.772/2010-6, tendo sido preservada a identidade do denunciante na forma da Lei nº 8.443/1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do referido tribunal.

Consta do relatório do procedimento supracitado, que a denúncia foi apresentada através de um documento denominado de “Denúncia de Ilegalidade em áreas do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico, bem público de uso comum do povo, de uso especial, unidade de conservação, patrimônio cultural brasileiro, tombado pelo patrimônio artístico e nacional”.

A denunciante argumentou que estavam sendo praticadas diversas irregularidades/ilegalidades, através do procedimento de regularização fundiária de interesse social envolvendo a Comunidade do Horto, tais como: tentativa da Secretaria do Patrimônio da União no Rio de Janeiro, promover regularização fundiária em área tombada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) em violação da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional; tentativa da Secretaria do Patrimônio da União no Rio de Janeiro de promover regularização fundiária em área classificada como unidade de conservação ambiental, área de preservação permanente e biomas da Mata Atlântica, em violação da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional; aparente inconsistência nas informações apresentadas no Relatório Interministerial SPU/IPJB de 2007 que indicava a existência de 3.000 moradores na área do Jardim Botânico e o levantamento realizado pela

UFRJ em 2010 indicava 1.890 moradores no local; ausência de resposta da Secretaria do Patrimônio da União no Rio de Janeiro relativa a solicitações de interessados de obter cópia de documentos, relatórios e pareceres relativos ao projeto de regularização fundiária; formalização irregular de cessão sob o regimento de concessão de direito real de uso gratuito, por prazo indeterminado, com ocupante de imóvel situado à Rua Pacheco Leão 1.235, casa 124, antes da conclusão das etapas previstas no cronograma do projeto de regularização fundiária na área do Jardim Botânico; o Instituto de Pesquisa do Jardim Botânico do Rio de Janeiro estaria descumprindo suas finalidades e competências fixadas em lei, em virtude das pressões que estaria sofrendo da Secretaria do Patrimônio da União no Rio de Janeiro para implantar, dentro de área ambiental de preservação permanente, projeto de regularização fundiária, contrariando interesse público.

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Tribunal de Contas da União, o papel de auxiliar do Congresso Nacional no exercício do controle externo. As competências constitucionais privativas do TCU constam dos artigos 71 a 74 e 161, do texto constitucional.

Para além das competências constitucionais, outras são conferidas ao TCU, mas dentre elas não se contempla a criação e/ou implementação de políticas públicas envolvendo regularização fundiária em áreas públicas, que com maior propriedade deveriam ser conduzidas no âmbito do Ministério das Cidades e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Em que pese não ser um órgão vocacionado para resolver questões de regularização fundiária, o TCU, através do acórdão 2380/2012 proferido no mês de setembro do ano de 2012, delimitou o universo em que a mesma teria margem para ocorrer.

A delimitação imposta pelo TCU, que está sendo questionada junto ao Supremo Tribunal Federal em sede mandamental pela AMAHOR (MS 31.707), implica na retirada de 520 famílias da área, o que ainda não foi efetivado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conflito na Comunidade do Horto envolve inúmeros atores e suas perspectivas, tornando-se um problema cuja complexidade impede a aplicação isolada de qualquer das teorias que mobilizamos para entender o problema.

Não há uma perspectiva teórica isolada que possa ser aplicada para o entendimento caso sem que se incorra em uma visão estereotipada das questões que envolvem as instituições estatais, as associações de moradores, órgãos de imprensa e o que chamamos a opinião pública. Por fazer parte da história do Rio de Janeiro, um lugar de muitos significados para sua população, especialmente para a classe média carioca mobilizada pelos valores contemporâneos da preservação ambiental, da ecologia e do lazer.

Apelar para uma visão estruturalista e afirmar que o conflito instaurado no Jardim Botânico se trata, afinal, de apenas mais um episódio típico da luta de classes que separa proprietários e não proprietários dos meios de produção é forçar uma modelagem marxista para o problema que seguramente não abarca as diversas nuances da questão. Que a região concentra valor imobiliário e que se preste por isso à especulação imobiliária não resta qualquer dúvida. Mas, a classe média habitante do seu entorno e os empreendedores da região não reivindicam a área para a produção de capital. Os que defendem a extinção da comunidade que durante dezenas de anos abrigou os funcionários do Jardim Botânico e seus familiares acenam em sua luta com os valores imateriais: o verde, a preservação ambiental, o lazer. Os pobres atrapalham o idílio imaginado pela classe média aristocrática local. Não é uma luta simplesmente da imposição do capital, mas dos valores pós-modernos da vida integrada à natureza.

Além disso, a intervenção de um sem número de agentes e agências estatais agindo uns contra os outros, anulando uns as ações dos outros, SPU contra TCU, Judiciário contra Executivo, retira da questão qualquer possibilidade da aplicação sem mediações da ideia de um aparelho estatal monolítico organicamente integrado para a imposição das necessidades das classes dominantes e da acumulação capitalista.

Neste ponto, precisamos ressaltar que a visão mais dura da perspectiva institucionalista não esgota tão pouco, e ainda mais isoladamente, a compreensão possível da questão. Se o Estado tem um centro, um conjunto de meios e de instituições integrados para impor sua vontade, como afirma Skocpol, Evans, Ruechmayer (2002) e os líderes científicos da perspectiva institucionalista, não é seguramente do Estado brasileiro que estão falando. Na verdade de nenhum Estado em especial segundo a crítica de Przeworski (1995). Conforme o autor, não existe Estado desvinculado de arranjos particulares que precisam ser analisados e dissecados caso a caso e no tempo antes de uma formulação geral e inflexível sobre algum tipo de lógica estatal.

Se o estruturalismo marxista peca por secundarizar as particularidades da organização estatal e, por não separar adequadamente os interesses econômicos das classes sociais dominantes das intenções e objetivos das elites políticas estatais, a visão institucionalista exagera, nos parece, na ideia de que o Estado constitui um conjunto articulado de institutos liderados por um grupo com objetivos comuns e distintos dos demais grupos sociais.

Parafraseando Weber e seguindo os críticos do institucionalismo poderíamos dizer que não é apenas o capitalismo que não é um. Estados, também, são muitos. Para ficarmos no continente, a comparação do Estado e das elites estatais da Argentina com o Estado e as elites estatais brasileiras, conforme o estudo comparativo de Katryn Sikkink ilustra bem a afirmação. Conforme a autora, no Brasil o Estado desde a Revolução de 30 se tornou o centro da política e concentrou poder suficiente para submeter as elites regionais aos seus desígnios e criar ele próprio as elites econômicas gestoras desse nosso especialíssimo capitalismo estatal. Na Argentina o Estado sempre foi secundarizado e desprezado pelas poderosas elites agroexportadoras que jamais viram nas políticas estatais um meio eficaz para melhorar seus negócios. Largaram o Estado, por assim dizer, ao populismo urbano e aos líderes messiânicos.

O conflito em torno da ocupação da comunidade do Horto ilustra um aspecto importante dessa questão. Não obstante poderoso e central, autoritário e burocrático a atuação do Estado por intermédio das suas diversas instituições nessa questão produziu paroxismo ao invés de ação, contradição ao invés de concertação e serviram aos atores diretamente interessados, especialmente aos moradores do Horto, organizados em sua associação, a AMAHOR, e aos dirigentes do JBRJ em consórcio com a associação do entorno rico da região, a AMAJB. O mesmo Estado representado por suas instituições e agências próprias gerou até aqui um arsenal de recursos legais, administrativos, retóricos que municiaram um e outro lado da questão com recursos que, ao fim, se neutralizaram mutuamente.

Se de um lado, o Instituto Jardim Botânico, o IPHAN, o TCU, afinados com o desejo de expulsão dos moradores encontraram na justiça e na tradição formalista e legalista do Estado brasileiro um abrigo seguro para suas reivindicações, por outro, a SPU e, por vezes, a AGU, encontram no Executivo Federal abrigo para suas reivindicações. Por um lado, a Justiça Federal e o TCU se mostraram funcionais para expressão da legitimidade da ação daqueles que pugnavam pela remoção dos moradores do Horto, por outro, a SPU, a UFRJ, e representantes legislativos atuaram com eficácia em consórcio com a AMAHOR na neutralização das decisões judiciais que concediam a expulsão.

Não há neste conflito indefesos. Nem dominados nem dominantes até o momento. Ricos e pobres mobilizaram seus recursos de maneira hábil. Têm se servido para tanto de eficientes canais de comunicação de seus interesses. Se a judicialização do problema favoreceu até aqui aos ricos e a burocracia estatal ambientalista favorável à remoção da comunidade, a politização do conflito tem se mostrado eficaz para os moradores do Horto neutralizar essas investidas judiciais.

Veja-se, portanto, que a situação no estágio em que se encontra em muito difere da concepção do pluralismo sobre a forma de participação política e atuação do Estado. A vertente política do conflito ilustra um pouco a nossa crítica. Se, como afirmam os pluralistas, o Estado se constitui como uma arena onde os indivíduos organizados em grupos de interesse sociedade lutam para impor seus interesses, permanecendo assim como uma espécie de simples guardião de regras legais e impessoais, isso não é o que se vê no conflito em tela. Partidos políticos para começo da avaliação não têm uma visão integrada e não se dispõem ao debate aberto de suas intenções. A começar pelo partido do governo cindido em suas alas ambientalistas e sociais. Não se acertam com respeito a uma ação concertada junto ao Estado, mas procuram mobilizar entre as instituições estatais e seus objetivos conflitantes recursos de poder que fortaleçam suas posições. Antes de adentrarem em arenas de discussões racionais em busca do convencimento da razoabilidade de seus interesses eles têm percorrido os corredores das burocracias estatais aliadas de seus interesses particulares na questão.

Se as teorias clássicas das políticas públicas não são suficientes para explicar de forma abrangente para o conflito envolvendo a Comunidade do Horto é porque desprezam um elemento fundamental da questão, qual seja a de que tomam irrefletidamente os problemas públicos como problemas naturais, isto é, como fatos de uma realidade que se afigura como igual para todos os observadores.

Não é verdade que problemas públicos coincidam ou sejam a mesma coisa que problemas sociais. Daí que a dificuldade de chegar a uma política específica pra resolução do conflito envolvendo a Comunidade do Horto esteja na própria disputa dos atores em torno da sua definição.

REFERÊNCIAS

ALFORD Robert R.; FRILAND, Roger. **Powers of theory: capitalism, the state and**

democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

AMENTA, Edwin; RAMSEY, Kelly M. Institutional theory. In: LEICHT, K.T.; JENKINS, J.C. (Ed.). **Handbook of politics: state and society in global perspective**. New York: Springer, 2010

BERGER, Peter; LUCKMAN, Thomas. **A construção social da realidade**. Petrópolis: Vozes, 1986.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2001.

EVANS, Peter B.; RUESCHMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State back**. New York: Cambridge University Press, 2002.

GUSFIELD, Joseph R. **The culture of public problems**. Chicago: The University Chicago Press. 1981.

KATZEINSTEIN, Peter. **Small States in World Market: Industrial policy in Europe**. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1985.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Rev. Sociologia e política**. Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, nov. 2008.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Jaime A. Teoria política e políticas sociais: notas para uma investigação. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, abr./jun., 1989. p. 169-186.

POULANZAS, Nicos. **O Estado, o poder e o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2000.

PRZEWORSKI, A. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: algumas observações. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, jan./jun. 2005.