



ESTRATÉGIAS DE ACCOUNTABILITY DO BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO EM CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NA AMÉRICA LATINA: O CASO DA COMUNIDADE DO BANHADO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS/SP¹

Douglas de Almeida Silva

Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo | dougsjc2023@usp.br

Marcel Fantin

Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo | mfantin@sc.usp.br

Sessão Temática 10: Territórios, lutas sociais e planejamento em contexto de conflito

Resumo: A partir do Consenso de Washington o neoliberalismo se converteu em um sistema disciplinador mundial, apoiando-se no princípio da *accountability* como norma geral. Este trabalho tem como objetivo explorar as estratégias de *accountability* do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em projetos de desenvolvimento na América Latina. Tem como objeto de pesquisa uma denúncia dos movimentos sociais para o Mecanismo Independente de Consulta e Investigação (MICI) sobre o Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos (PEUSJC), cujos projetos de infraestrutura tem ameaçado a permanência de comunidades historicamente assentadas. Como metodologia, faz-se uso análise documental e entrevistas semiestruturadas, uma vez explorados pelo conceito de hegemonia em Gramsci. Acredita-se que esta pesquisa poderá proporcionar *insights* valiosos sobre o processo de mediação de conflitos conduzido pelas organizações multilaterais a partir do princípio da prestação de contas.

Palavras-chave: Accountability; Instituições Financeiras Internacionais; Mecanismos Independentes de Prestação de Contas; Neoliberalismo; Movimentos Sociais.

ACCOUNTABILITY STRATEGIES OF THE INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK IN SOCIO-ENVIRONMENTAL CONFLICTS IN LATIN AMERICA: THE CASE OF THE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS/SP COMMUNITY

Abstract: From the Washington Consensus, neoliberalism has become a global disciplinary system, based on the principle of accessibility as a general norm. This paper aims to explore the accountability strategies of the Inter-American Development Bank (IDB) in development projects in Latin America. Has as object of research a complaint from social movements to the Independent Mechanism for Consultation and Investigation (MICI) on the Urban Structuring Program of São José dos Campos (PEUSJC), whose infrastructure projects have threatened the permanence of historically settled communities. As a methodology, we use documentary analysis and semi-structured interviews, once explored by the concept of hegemony in Gramsci. It is believed that this research could provide valuable insights on the process of conflict mediation conducted by multilateral organizations from the principle of accountability.

Keywords: Accountability; International Financial Institutions; Independent Accountability Mechanism; Neoliberalism; Social Movements.

ESTRATEGIAS DE ACCOUNTABILITY DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO EN CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES EN AMÉRICA LATINA: EL CASO DE LA COMUNIDAD DEL BAHADO DE SAN JOSÉ DOS CAMPOS/SP

Resumen: Desde el Consenso de Washington el neoliberalismo se convirtió en un sistema disciplinario mundial, apoyándose en el principio de la accountability como norma general. Este trabajo tiene como objetivo explorar las estrategias de accountability del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en proyectos de desarrollo en América Latina. Tiene como objeto de investigación una denuncia de los movimientos sociales para el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) sobre el Programa de Estructuración Urbana de San José dos Campos (PEUSJC), cuyos proyectos de infraestructura han amenazado la permanencia de comunidades históricamente asentada. Como metodología, se hace uso de análisis documental y entrevistas semiestructuradas, una vez explorados por el concepto de hegemonía en Gramsci. Se cree que esta investigación puede proporcionar valiosas ideas sobre el proceso de mediación de conflictos llevado a cabo por las organizaciones multilaterales desde el principio de la rendición de cuentas.

Palabras clave: Accountability; Instituciones Financieras Internacionales; Mecanismos Independientes de Rendición de Cuentas; Neoliberalismo; Movimientos Sociales.

INTRODUÇÃO

Accountability é o termo em inglês utilizado para descrever as práticas de prestação de contas, comumente empregadas em auditorias financeiras das empresas. Com o neoliberalismo as práticas de *accountability* foram generalizadas em escala mundial, sendo aplicadas por governos e indivíduos, como parte da disciplina exercida pelo mercado financeiro (Dardot e Laval, 2016).

Esta pesquisa tem como objetivo explorar as estratégias de *accountability* do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), empregada em projetos de desenvolvimento na América Latina, em particular no financiamento de um programa de estruturação urbana para uma grande cidade brasileira do interior do Estado de São Paulo.

Mais precisamente, o objeto da pesquisa é uma denúncia dos movimentos sociais para o Mecanismo Independente de Consulta e Investigação (MICI) sobre o Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos (PEUSJC), financiado pelo BID, e executado pelo município de São José dos Campos-SP (Brasil), entre os anos de 2008 à 2020. Tal linha de financiamento continha um subprograma de reassentamento involuntário da Comunidade do Banhado, que foi representada pelos movimentos sociais.

A partir deste estudo de caso, pretende-se investigar a seguinte questão: O processo de *accountability* dos Mecanismos Independentes, uma vez orientados pela doutrina da boa governança (*good governance*), garantem a participação social das comunidades atingidas na execução dos projetos de desenvolvimento das Instituições Financeiras Internacionais?

Os principais atores envolvidos na denúncia do PEUSJC, desempenhando seus respectivos papéis no campo de disputa, são: o BID (Financiador), o Município de São José dos Campos (Órgão Executor), os movimentos sociais (Solicitantes), a Defensoria Pública Estadual (assessoria jurídica), e finalmente, o escritório de auditoria do BID, chamado Mecanismo Independente de Consulta e Investigação/MICI (auditor).

Este artigo poderá esclarecer como ocorre a participação social nos espaços participativos administrados pelos Mecanismos Independentes.

METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa exploratória estruturada por métodos de análise documental e entrevistas semiestruturadas. A análise documental investigou os relatórios e salvaguardas sociais e ambientais do BID/MICI; leis e projetos da municipalidade, ambos disponíveis para consulta pública na internet. As entrevistas foram realizadas com membros de duas famílias que vivem no Banhado há quatro gerações. Três funcionários do MICI e da municipalidade que foram entrevistados optaram pelo anonimato. Os resultados foram explorados a partir dos conceitos de hegemonia em Gramsci (1982).

Para melhor compreender a inserção da cidade na dinâmica neoliberal, a matriz teórica do artigo abordará discussões sobre neoliberalismo. Os resultados foram divididos em quatro seções: a primeira, tece uma breve discussão histórica sobre o neoliberalismo e a consolidação das organizações multilaterais; a segunda, descreve o alinhamento ideológico de São José dos Campos às orientações do BID; a terceira seção discute o caso PEUSJC, como foco na luta da Comunidade do Banhado; por fim, na quarta seção com as considerações finais.

O NEOLIBERALISMO COMO GOVERNAMENTALIDADE

Pierre Dardot e Christian Laval compreendem o neoliberalismo como uma nova racionalidade. A racionalidade neoliberal tem como essência a generalização da concorrência como norma e conduta das empresas e dos homens, ou seja, a própria razão do capital que se manifesta em procedimentos e técnicas de governamentalidade (Dardot, 2016).

Governamentalidade, na concepção de Michel Foucault, significa um conjunto técnicas e procedimentos utilizados para governar e dirigir a conduta dos homens. O termo governo não é entendido pelo pensamento foucaultiano exclusivamente do ponto de vista institucional, mas inclui uma atividade (Dardot, 2016, apud Foucault 2008). De acordo com Gago (2018), Foucault demonstrou como o neoliberalismo revolucionou a arte de governar por meio do impulso às liberdades, traduzindo-se numa forma sofisticada de incentivo a livre-concorrência e a autoempresarialidade.

Na contemporaneidade, a articulação inovadora de tecnologias e afetos atua de forma subterrânea nas subjetividades, mas seus procedimentos e técnicas foram gestados anteriormente: no Colóquio Walter Lippmann, de 1938, e na formação da Sociedade Mont-Pèlerin, de 1947. Esses dois *think tanks* reuniram liberais austríacos, estadunidenses e alemães, que compartilhavam visões de mundo similares sobre o esmorecimento dos ideais do *laissez-faire*, perante a guinada keynesiana nos Estados Unidos e a ascensão dos regimes fascista e socialista na Europa (Dardot, 2016).

O principal problema para os liberais austríacos e alemães era a definição dos novos princípios para a intervenção governamental. De certo modo, o neoliberalismo se constituiu a partir da articulação de duas correntes antagônicas, mas complementares: a corrente austro-americana, de Ludwig Von Mises e Friedrich Hayek, e a corrente ordoliberal alemã, de Louis Rougier e Wilhelm Röpke. Ambas as doutrinas tinham em comum o entendimento de que o *laissez-faire* não era capaz de gerar harmonia natural, assim como o Estado keynesiano não era capaz de instaurar harmonia artificial. A solução neoliberal foi submeter ambos ao controle rigoroso, combinando intervenção estatal e livre concorrência. Não se trata apenas de diminuir o papel do Estado, mas reestruturá-lo de acordo com os ditames da economia globalizada, modificando, por sua vez, o papel do Estado, que se torna avaliador dos novos instrumentos de poder (Dardot, 2016).

O subjetivismo neoliberal ganhou corpo nas reformas impostas pela *good order* dos anos 1990. A difusão dos princípios neoliberais moldou o vocabulário político, redefinindo a ação do Estado a partir da doutrina da boa governança (*good governance*). Governança significa uma atividade que implica numa nova forma de conduzir o mundo – condução das empresas igual condução dos governos.

Este é o sentido mais profundo do conceito foucaultiano de governamentalidade, enquanto um conjunto tecnologias e saberes que desenvolvem um novo tipo de racionalidade, que não pode ser pensada apenas no esquema tradicional “de cima para baixo”, mas de “de baixo para cima”, que organiza os modos de fazer, pensar e sentir (Gago, 2018). Os organismos multilaterais de crédito, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, são responsáveis pela difusão à nível global do princípio *good governance* (Dardot, 2016, 276), como se observará a seguir.

AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS COMO AGENTE DISCIPLINADOR DO NEOLIBERALISMO

As Instituições Financeiras Internacionais (IFIs) compõem um ramo do universo das organizações multilaterais, cuja origem remonta o Acordo de Bretton Woods que estipulou a criação do FMI e do Banco Mundial. Na esteira do Banco Mundial surgiram os bancos regionais, a exemplo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), braço regional do Banco Mundial na América Latina, criado em 1959 (Makino 2015).

Arantes (2004) defende que o objetivo das organizações multilaterais é intervir nos países periféricos buscando criar um ambiente favorável para a realização mundial do valor. O Banco Mundial e seus bancos regionais, como o BID, atuam nos países da periferia do capitalismo com o objetivo de estabilizar as contradições do sistema, investindo em reformas sociais e industriais.

No Terceiro Mundo, a atuação do Banco Mundial e do BID no campo da habitação abrangia tanto o setor público como privado, em políticas historicamente situadas:

- a) Provisão habitacional (1960-1971) foi uma política de remoção de favelas e construção de unidades habitacionais baseada em métodos rústicos de autoconstrução;
- b) Estímulo à urbanização (1972-1982), foi uma política de urbanização pautada em padrões de urbanização inferiores aos padrões do urbanismo moderno implementado na reconstrução da Europa;
- c) Ajuste estrutural (1983 – até o presente) reorientou a política econômica do Banco Mundial e do BID, investindo no federalismo competitivo e no fortalecimento municipal;
- d) O ajuste urbano (1995 – até o presente) intensificou às políticas paliativas de combate à pobreza, ao mesmo tempo aliada a uma estratégia refinada de colonização da burocracia estatal pela doutrina da boa governança e cidade-empresa (Arantes, 2004).

No período do neoliberalismo militante, as reformas neoliberais nos EUA e no Reino Unido serviram de modelo para ajuste estrutural do FMI e o Banco Mundial. A partir de 1991, a inauguração da *good order* deu-se por meio do alinhamento dos países do Sul global a onda de privatizações do setor público e a desregulamentação econômica (Idem, *ibid*).

O neoliberalismo se converteu em um “sistema disciplinador mundial” (Dardot, 2016, p. 197), estabelecido pelo Consenso de Washington de 1989. A *good order* baseava-se em um conjunto de recomendações que deveriam ser cumpridas pelos países periféricos, uma vez que foram concedidos poderes ilimitados aos credores internacionais, obrigando os países em desenvolvimento em cumprirem com os planos do ajuste.

Se no período militante do neoliberalismo a concorrência foi imposta aos países do Sul global como regra universal, nos anos 1990 o princípio da *accountability* foi colocado como norma generalizada, marcado este período como neoliberalismo gerencial. Nesse cenário, surgem os Mecanismos Independentes de Prestação de Contas.

ENTRE A COERÇÃO E O CONSENTIMENTO: OS MECANISMOS INDEPENDENTES DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

É verdade que a globalização multiplicou a especialização produtiva e a abertura global dos mercados, mas também multiplicou conflitos territoriais, inclusive na América Latina. Com o novo arranjo social imposto nos anos 1990, os movimentos sociais reagiram com novas formas de ação coletiva (Gago, 2018).

Com o objetivo de trazer maior segurança aos financiamentos, o Banco Mundial elaborou as primeiras salvaguardas sociais e ambientais, servindo de modelo para todas as demais organizações multilaterais (Makino, 2015). O arcabouço jurídico-político criados pelas IFIs não significou o fim dos conflitos socioambientais. Durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), as organizações multilaterais estabeleceram a criação dos Mecanismos Independentes de Prestação de Contas (IAMs²) (Silva e Fantin, 2024).

A década de 1990 inaugurou os processos de manejo dos conflitos ambientais na América Latina, cuja conjuntura coincidiu com a especialização dos países periféricos na exportação de seus recursos naturais (Acselrad, 2009). O Painel de Inspeção (IPN), mecanismo independente do Banco Mundial e precursor dos mecanismos independentes, foi criado em 1993. No ano seguinte foi criado o primeiro Mecanismo do BID, posteriormente reformulado, em 2010, como MICI - Mecanismo Independente de Consulta e Investigação. Com a multiplicação dos IAMs uma Rede de Mecanismos Independentes de Prestação de Contas (IAMNet³) se formou no começo dos anos 2000, onde promovem reuniões de cooperação mútua para o fortalecimento da rede (Silva e Fantin, 2024).

Numa interpretação gramscianiana, Santana (2006) defende que os financiamentos do BID são compostos por elementos coercitivos e consensuais. O exercício da coerção ocorre pela imposição de regras e condicionalidades aos governos latino-americanos, ao mesmo tempo,

construindo e articulando consensos por meio de reuniões e audiências públicas (SANTANA, 2006). Amparados pelo referencial teórico e revisão bibliográfica, pode-se dar proceguimento a discussão sobre os programas do BID para São José dos Campos.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS-SP E A CRIAÇÃO DO LABORATÓRIO NEOLIBERAL DO CONE LESTE PAULISTA

No final da década de 1990, o município de São José dos Campos recebeu forte influência política e econômica do Banco Interamericano de Desenvolvimento por meio de dois projetos multilaterais: o Programa Habitar São José, de 1999, e o Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos, de 2008. A escolha do BID por São José dos Campos como local estratégico para os investimentos globais deve-se a sua condição de Polo Tecnológico da região do Vale do Paraíba (Silva et al, 2021).

Em 1999, sob a administração do PSDB, o município adotou uma política de desfavelamento por meio da adesão ao programa governamental Habitar Brasil-BID (HBB), cujo financiamento de R\$ 12 milhões serviria originalmente serviria para regularização fundiária e urbanização de favelas (São José dos Campos 1999). No entanto, o programa foi desvirtuado para remoção de favelas, cuja grande obra foi a construção do conjunto habitacional Campos de São José II, construído no extremo leste da cidade, com a finalidade de agrupar populações de três favelas: Vila Nova Tatetuba, Vila Nova Detroit e Caparaó (Souza, 2015)

Uma equipe de assistentes sociais foi mobilizada pela municipalidade para atuar no convencimento das comunidades em aderir ao reassentamento. Uma parte dos moradores da Vila Nova Tatetuba, também conhecida como Morro do Regaço, não aderiu ao programa, sendo removidos judicialmente com uso da força policial entre dezembro de 2003 e janeiro de 2004. As casas foram demolidas, a mobília e os pertences pessoais foram confiscados pela prefeitura municipal e empilhados em um depósito. Uma parte do grupo resistente aderiu às moradias no extremo Leste da cidade, enquanto um grupo de 28 famílias ocupou um galpão da União cedida à MRS Logística S/A, localizado na área central (Idem, 2015).

De fato, o Programa Habitar Brasil BID em São José dos Campos promoveu a remoção de favelas, e não sua urbanização. Numa interpretação gramsciniana, a relação entre BID e a municipalidade na execução do HBB era de coerção e consentimento, tendo em vista que sociedade civil é formada pelo conjunto de instituições sociais, enquanto a sociedade política é composta pelo conjunto de aparelhos coercitivos. A direção política depende do grau de autonomia das instituições da sociedade civil (Gramsci, 1982). Em São José dos Campos, os assistentes sociais desempenharam um papel no aparato da hegemonia ao conseguir a adesão das famílias ao Programa, enquanto as decisões judiciais e a operação militar conformaram o aparato de coerção e domínio (Silva, et al 2021).

A condução coercitiva e consensual do HBB em São José dos Campos fortaleceu a relação entre o BID e a municipalidade, culminando numa nova linha de crédito multilateral.

Diferentemente do programa governamental HBB, tratava-se de uma linha de crédito direta com o município - O PEUSJC (Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos, com o objetivo de ordenar o desenvolvimento físico-territorial da cidade, direcionando a expansão urbana mediante um conjunto de projetos viários, ambientais e modernização administrativa (Silva *et al*, 2021).

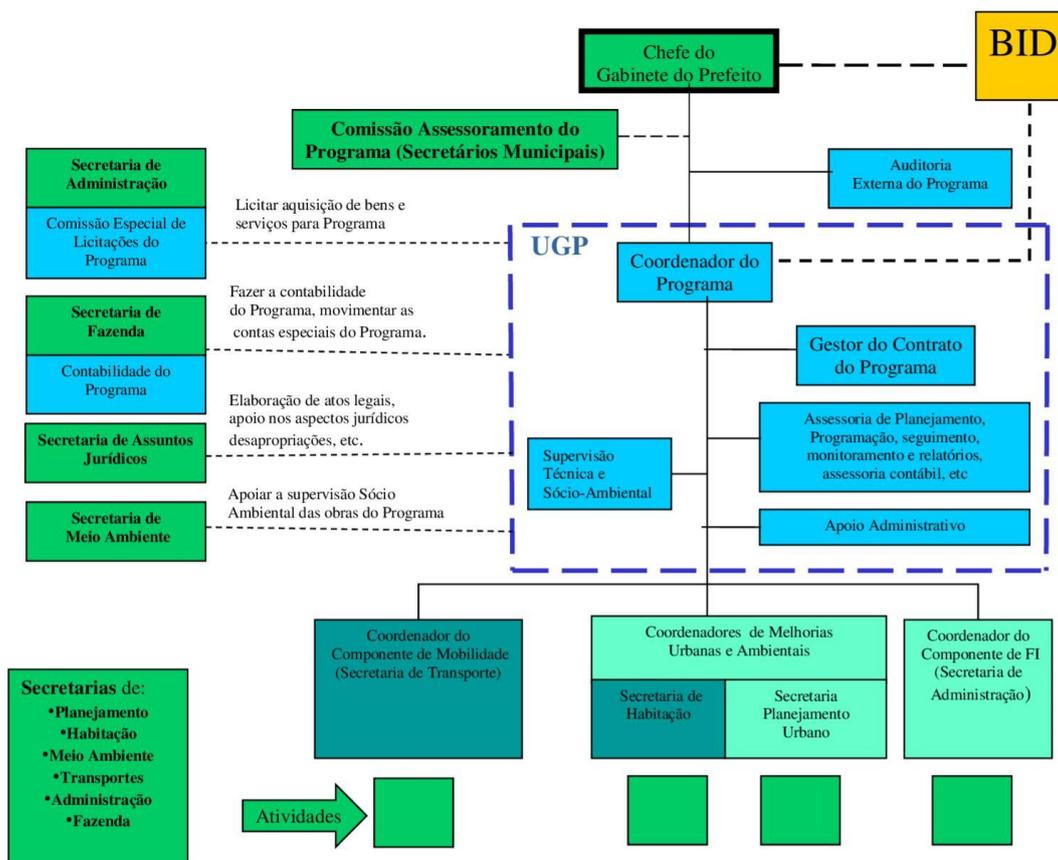
Assim, o Programa foi dividido em três componentes: 1) Melhorias Urbano-Ambientais; 2) Mobilidade Urbana; 3) Fortalecimento Institucional (Silva, *et al* 2021). O Componente 1 - Melhorias Urbano-Ambientais, concentrava projetos de criação de parques lineares, regularização de loteamentos e o reassentamento da Comunidade do Banhado. A justificativa para o reassentamento da comunidade estava assentada em dois projetos antagônicos, porém complementares: a criação do Parque Natural Municipal do Banhado e a construção da Via Banhado (Silva, 2020).

O Componente 2 - Mobilidade Urbana, agrupava projetos de criação de corredores viários, incluindo a Via Banhado, projetada no antigo traçado da Rede Ferroviária Federal (RFFSA) onde vivia uma parte dos moradores do Banhado. O Componente 3, Fortalecimento Institucional, era o mais diferenciado de todo o Programa, pois reunia um conjunto de iniciativas para modernização administrativa por meio da criação de uma Unidade de Gestão do Programa (UGP) (Silva *et al*, 2021).

Vale destacar que o componente 3 tem como fundamento ideológico a doutrina da boa governança (*good governance*), pois a reestruturação da máquina pública a partir da lógica empresarial, ofereceu à administração um quadro institucional adequado ao bom funcionamento do mercado; reformulando o papel dos poderes públicos com a inserção dos servidores no modelo de gestão empresarial; despolitizando a política e transformando o governo em gestão (Maranhão, 2018).

A UGP foi criada a partir do princípio de descentralização administrativa, cuja estrutura refletia-se numa equipe técnica multidisciplinar altamente pulverizada em várias secretarias e gabinetes (Silva *et al*, 2021), como pode ser observado na Figura 1.

Figura 1: Unidade de Gestão do Programa, PEUSJC.



Fonte: Extraído do documento “Execução – Unidade de Gestão do Programa (UGP) (CID, 2008).

A UGP estava vinculada ao gabinete do prefeito, e respondia diretamente ao CID, de tal sorte que sua estrutura capilarizada permitia que o PEUSJC fosse executado de forma horizontalizada. Na próxima seção, os resultados das entrevistas e documentos do caso PEUSJC serão esmiuçados.

A MEDIAÇÃO DE CONFLITOS COMO DOMESTICAÇÃO DO DEBATE: OS PROJETOS DO CID EM SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

ANTECEDENTES: MEDIAÇÃO DE CONFLITOS COM OS REMANESCENTES DA VILA NOVA TATETUBA

As violações aos direitos fundamentais cometidas no caso HBB repercutiram em diversas petições enviadas ao escritório do CID no Brasil. Diante da ausência de respostas, em 2011 os moradores da Vila Nova Tatetuba enviaram uma denúncia ao MICI, através de Cosme Vitor, militante da Central de Movimentos Populares (CMP). De acordo com a denúncia (MICI, 2011a; Souza, 2015):

“Desde o ano de 1999 estamos lutando contra o projeto de desfavelização implementado na cidade de São José dos Campos (SP) pela prefeitura municipal, projeto este, financiado pelo

Banco Mundial (BID). Trata-se de um projeto que só tem uma finalidade: de retirar à força os pobres do centro urbano e colocá-los na urbe da cidade legal. E no local das moradias são erguidos supermercados (Carrefour), revendas de carros e vários apartamentos” (MICI, 2011a, p. 1).

Os denunciantes estavam conscientes que o caso HBB era um processo de gentrificação, que segundo Souza (2015), obteve repercussão internacional, devido ao quadro de acelerada especulação imobiliária na região.

Em dezembro de 2011, o MICI iniciou a etapa de Avaliação do caso HBB, pois havia indícios de violações das políticas operacionais, quais sejam, Política de Reassentamento Involuntário (OP-710) e a Política de igualdade de gênero (OP-761). O governo recém-eleito do Partido dos Trabalhadores tinha pressa em concretizar a fase de consulta (SILVA *et al*, 2019), conduzida entre os anos de 2012 e 2013, cujo acordo contemplou apenas as 28 famílias remanescentes que ocupavam o galpão da MRS na região central. Em dezembro de 2013, chegou-se a um acordo entre as partes: a prefeitura financiaria a construção de 28 casas individuais de 50,62 m² do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), situadas numa área a 4 Km de distância do centro da cidade, com previsão de entrega no período de 18 meses, somado ao pagamento de indenizações pela destruição dos imóveis e da mobília, calculados em 20 salários-mínimos (MICI, 2011b; SOUZA, 2015).

Apesar do acordo a reparação não foi universal, pois os moradores do Jardim São José II foram deliberadamente excluídos da Fase de Consulta, uma vez que o entendimento do MICI era que as violações haviam sido reparadas com a aquisição de unidades habitacionais no Jardim São José II. Todavia, a contradição foi descrita pelo Relatório de Avaliação do HBB ao reconhecer os danos socioambientais causados aos moradores deslocados da Vila Nova Detroit, Caparaó e Vila Nova Tatetuba, ambos deslocados para o Jardim São José II (MICI, 2011b).

Evidentemente, o reassentamento causou empobrecimento da população que se viu obrigada a pagar altas taxas de condomínio e tarifas de água e energia elétrica. Os moradores tiveram dificuldades de empregabilidade na região circunvizinha, tampouco conseguiram manter suas atividades de trabalho anteriores. Os deslocamentos para os locais de trabalho por transporte coletivo subtraíram parte considerável da renda das famílias. O reassentamento aumentou a violência no Jardim São José II com a reunião dos traficantes de três comunidades no mesmo local, gerando disputas violentas pelo controle do território, e colocando em risco a população como um todo, mas principalmente os grupos vulneráveis, como as mulheres chefes de família (Idem, 2011b).

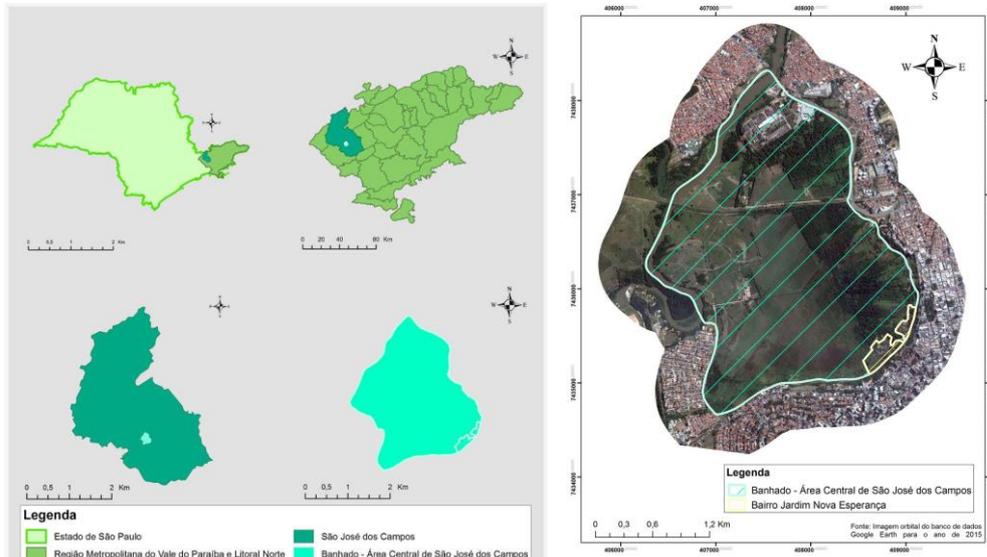
A seguir, o processo de mediação de conflitos no caso PEUSJC permitirá retomar a discussão sobre o caso HBB, trazendo como referencial as políticas operacionais.

A ETAPA DE AVALIAÇÃO DO CASO PEUSJC

O Banhado é uma planície aluvial de 5,2 milhões de m² situada na área central da cidade de São José dos Campos. Em 2002 foi instituída como Área de Proteção Ambiental (APA),

delineada pela várzea do Rio Paraíba do Sul, e emoldurada por uma encosta semicircular, semelhante a uma baía rasa (Figura 2) (Silva, 2020).

Figura 1: Localização da área de estudo.



Fonte: Silva, Vianna, Zanetti (2017).

A área do Banhado tem sido palco de conflitos históricos pela dominação de seu potencial econômico e paisagístico, mas a partir do ano 2000, o campo de forças adquiriu uma nova conformação a partir do posicionamento de novos atores, como o BID, cujos projetos representaram uma ameaça para a existência da Comunidade do Banhado, também conhecida como Jardim Nova Esperança (Silva, 2020). Neste cenário, os conflitos mediados pelo MICI se inserem no rol estratégias de *accountability* iniciadas na década de 1990. Acselrad (2009) descreve a mediação de conflitos como forma de garantir a aceitação dos grupos resistentes a concentração de recursos naturais nas mãos das grandes empresas.

A denúncia de Cosme Vitor no caso HBB também incluiu o PEUSJC. O caso PEUSJC foi declarado admissível para a Fase de Consulta no dia 22 de agosto de 2011, pois a análise preliminar havia identificado o descumprimento de três políticas operacionais: Política de Reassentamento Involuntário (OP710), Política de Acesso à Informação (OP102); Política de Meio Ambiente e Salvaguardas Ambientais (OP703) (MICI, 2011c).

Em fevereiro de 2012, o MICI publicou o Relatório de Avaliação do PEUSJC. O objetivo da pesquisa foi coletar dados sobre a reclamação mediante entrevistas com as Partes. De acordo com os moradores a municipalidade não realizou audiências sobre o Parque Natural Municipal do Banhado, tampouco sobre os motivos do reassentamento. Denunciaram o fechamento dos equipamentos públicos do bairro e a demolição de imóveis dos moradores que aderiram ao reassentamento, cujos destroços foram deixados no local. Além disso, a municipalidade não ofereceu formas de compensação adequadas, mas somente a aquisição de apartamentos nas periferias (MICI, 2012).

Ora, em 2008 teve início o reassentamento da Comunidade do Banhado, embora o contrato de empréstimo tivesse sido celebrado 2011. Isto foi possível mediante uma cláusula do contrato que permitia o reembolso de obras e desapropriações anteriores (BID, 2011). Sendo assim, o reassentamento foi respaldado por três documentos técnicos: o Plano Integral de Ação Social (PIAS); o Relatório de Avaliação Ambiental (RAA); e o Relatório de Gestão Ambiental e Social (RGAS) (MICI, 2012).

O PIAS foi um programa de assistência social elaborado e executado pela Secretaria de Desenvolvimento Social, embora o BID houvesse exigido um plano de reassentamento involuntário. O RAA foi elaborado para servir como estudo de impacto ambiental da Via Banhado e Via Cambuí. Por sua vez, o RGAS seria o instrumento de caráter ambiental e social que deveria efetivar a participação social no Programa (Silva *et al*, 2021).

Com base nos achados da pesquisa o MICI identificou inconformidades que embasaram a etapa de mediação de conflitos. Na posição de atores primários possuíam poder de voto, enquanto a defensoria pública estadual como ator secundário cumpriria a função de observador. O MICI, enquanto mediador, passou a questionar a legitimidade do PIAS como um plano de reassentamento, cuja reelaboração do plano de reassentamento seria objeto de discussão do processo de diálogo.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL OU DOMESTIGAÇÃO DO DEBATE? A MEDIAÇÃO DE CONFLITOS NO CASO PEUSJC

Com a aproximação das Partes em 2013 para o processo de diálogo, o MICI indicou Cosme Vitor como responsável pela comunicação com a comunidade (MICI, 2011; 2015). Em trabalhos anteriores, apontamos a posição ambígua de Cosme Vitor, que era militante da CMP e, ao mesmo tempo assessor de Amélia Naomi, vereadora e primeira-dama (Silva, 2017). Maranhão (2018) havia descrito a ambiguidade marcante de ONGs e associações a partir do Consenso de Washington, que passou imbuir as ONGs o papel de instituições garantidoras de maior eficiência aos projetos de desenvolvimento.

A inserção de Cosme Vitor como representante parece uma forma refinada de suprimir a autonomia da comunidade em suas decisões para domesticar o debate. De acordo com Relatório da Fase de Consulta, o MICI e o BID se preocupavam com a administração do PT, devido aos compromissos de campanha contrários ao PEUSJC, cujo mais polêmico era a proposta de permanência dos moradores no Banhado como guardas-parque. Não tardou e a gestão do PT cedeu à pressão do BID/MICI pelo cumprimento das cláusulas do contrato de empréstimo (MICI, 2015a).

Por um lado, a candidatura de Carlinhos Almeida do PT interrompeu um longo ciclo de 16 do PSDB na condução da máquina pública. Por outro, esse breve hiato representado pela gestão do PT não significou o fim da hegemonia neoliberal, mas sua continuidade sob novas formas. Chico de Oliveira caracterizou os períodos do PT na direção do país como hegemonia às avessas, numa releitura do conceito de hegemonia de Gramsci, onde os dominantes

consentem em ser conduzidos pelos dominados, com a condição de que a direção política e moral não questione a ordem hegemônica (Oliveira, 2007).

Assim, a manutenção da governabilidade da administração Carlinhos Almeida se sustentava na continuidade da hegemonia neoliberal com a inserção de algumas políticas sociais. Enquanto no fordismo, explicou Dardot (2016), apenas os gerentes das empresas eram postos sob vigilância dos acionistas, com o toyotismo e a globalização os dirigentes dos Estados passaram a ser objeto de vigilância da comunidade financeira internacional, numa transmutação da *corporate governance* para *state governance*.

Para executar o projeto da Via banhado e o reassentamento da comunidade, a administração Carlinhos Almeida via com urgência a necessidade de atualizar do PIAS, outrora contestado pelo BID quanto sua legitimidade como plano de reassentamento (MICI, 2015a). De acordo com a OP-710 o plano de reassentamento deve incluir opções de reabilitação para restaurar minimamente os padrões de vida anteriores ao reassentamento (BANCO..., 1998).

Ora, a pessoa da entrevista B revelou “nós se quer conhecíamos as políticas do banco, do BID”. As grandes remoções do HBB ocorreram sem o cumprimento das políticas operacionais. Foi somente na vigência do PIAS que a noção de reassentamento involuntário foi apresentada por um consultor do BID. O consultor exigiu da equipe de assistentes sociais a elaboração de formas de compensação adequadas para as famílias do banhado (Informação verbal).

O outrora, a administração Eduardo Cury, do PSDB, havia defendido o PIAS como o plano de reassentamento oficial. Posteriormente, os achados do MICI contestaram essa afirmação, inclusive a pessoa da entrevista B afirmou que o PIAS foi um projeto de remoção, pois não havia nenhuma alternativa de permanência do núcleo original. Ora, a pessoa da entrevista B fazia parte da equipe de assistentes sociais responsáveis por executar política de desfavelamento. As lições aprendidas no caso HBB embasaram a metodologia do PIAS, estruturada em entrevistas semiestruturadas, visitas *in loco* e cadastro socioeconômico.

O outrora, o MICI havia apontado no Relatório de Avaliação do PEUSJC as inconformidades com as políticas operacionais. Em síntese, as justificativas para a remoção da Comunidade do banhado eram pouco fundamentadas (MICI, 2012), restritas a apenas duas opções: unidades habitacionais da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) ou uma indenização de R\$ 38.000,00 para aquisição de outro imóvel (São José dos Campos, 2008). As opções do PIAS não são formas de compensação porque não obedeceram às diretrizes da OP-710 que exige compensações adequadas para mitigar o risco de empobrecimento das famílias (BID 1998). Não estava claro no PIAS como a municipalidade implementaria compensações que incluíssem emprego e renda. Ademais, o PIAS e demais documentos do Programa não consideraram os gastos vindouros com transporte, taxa de condomínio e gás (MICI, 2011c).

O PIAS cadastrou 399 famílias em 2008, sendo que o cadastro socioeconômico indicava as regiões preferenciais dos moradores para o reassentamento. Obviamente, a preferência dos

moradores foi região central, com 68,5% (São José dos Campos, 2008). No entanto, a pessoa da entrevista B revelou que o cadastro socioeconômico incluiu um levantamento das regiões preferenciais do reassentamento, mas não havia nenhuma alternativa de permanência (Informação verbal). Tratava-se de uma fraude que inviabilizava qualquer opção de permanência (Tabela 1).

Tabela 1: Classificação das “preferências” dos moradores do Banhado, segundo o PIAS.

Plano Integral de Ação Social/PIAS		
	1º Conjunto Habitacional Jardim Boa Vista	2º Conjunto Habitacional Frei Galvão
Centro	68,5%	20,1%
Norte	20,6%	57,6%
Sul	4,3%	11,5%
Leste	2,6%	6,9%
Sem preferência	4,0%	4,0%
Sair ou ficar?		
Opções de reassentamento	Reassentamento	
Aceitaram	94,1%	
Não aceitaram	2,1%	
Não responderam	3,7	
Casa	99,1%	
Indenização	0,9%	

Fonte: Elaborado pelos autores com base no PIAS (São José dos Campos, 2008).

Sob a justificativa de inexistência de imóveis disponíveis na região central, a municipalidade validou a segunda opção na região norte. Em geral, predominou as formas de habitação em condomínios verticalizados, contrariando as intenções majoritárias da população de viver em casas baixas (São José dos Campos, 2008).

A comunidade afirmou não ter sido consultada sobre as razões do reassentamento e suas formas de compensação (MICI, 2011c). O entendimento da administração Cury sobre a noção de participação social está descrito de forma rasa no RGAS, limitada aos materiais informativos disponíveis no site da prefeitura e as audiências públicas do plano diretor de 2006 (Silva et al, 2021).

Na verdade, a participação social foi apenas um artifício usado na administração Cury para garantir a legitimidade do PEUSJC, ao mesmo tempo, violava OP-102. Nos moldes do HBB, os assistentes sociais promoveram a criação de uma comissão de moradores, cujo papel deveria ter sido o auxílio na condução das reuniões com a comunidade para implementar o reassentamento (São José dos Campos, 2008).

Evidentemente, a influência do BID na política de desfavelamento acentuou os conflitos e desigualdades sociais. Em 2002 foi implementado o primeiro cadastro socioeconômico, cujos métodos foram replicados e atualizados no PIAS. A partir dos dados do cadastro socioeconômico de 2002 foi instituído o congelamento da comunidade, o que implicou na proibição de reformas e construções no Banhado, contribuindo, por sua vez, para a deterioração das condições de moradia. Progressivamente, a administração Cury deu início ao encerramento dos serviços públicos existentes no bairro, como a Unidade Básica de Saúde, a creche, além do episódio traumático da demolição da unidade da FUNDHAS, esta última era uma unidade de ensino profissionalizante para crianças e adolescentes (MICI, 2012).

Desde 2008, o *modus operandi* das remoções resumia-se na demolição do imóvel, seguida do abandono dos entulhos no local (MICI, 2012). Segunda pessoa da entrevista A, as gestões Cury e Carlinhos Almeida incentivavam o esvaziamento gradativo da comunidade baseada em remoções pontuais. Os técnicos do MICI, por sua vez, discordavam da municipalidade, pois entendiam que o plano de reassentamento era a forma mais eficaz de garantir a remoção da comunidade com compensações adequadas (Informação verbal).

A comunidade estava reticente em participar do novo cadastro, pois temia-se que os dados fossem manipulados em prol do reassentamento. Diante disso, a UGP foi fortalecida para obter maior autonomia na coordenação do plano de reassentamento (Figura 2) (MICI, 2015a).

Figura 2: Esquema de gestão do PDR Banhado

Estratégica	Gerencial	Operacional	Ações
GP - Gabinete do Prefeito			
	URBAM - Urbanizadora Municipal		Apoio em todo operacional
UGP - Unidade de Gerenciamento do Programa	UGP - Unidade de Gerenciamento do Programa		Gestão PDR
SH - Secretaria de Habitação	SH - Secretaria de Habitação	ELO - Escritório Local	Cadastro
			Adesão dos moradores
			Atendimento
	SG - Secretaria de Governo	Comunicação	Plano de comunicação (material divulgação)
		Relações Comunitárias	Apoio ao ELO/contato com moradores
	ST - Secretaria de Transportes	Vias públicas	Apoio a mudança
	SSM - Secretaria de Serviços Municipais	Regional	Realização da mudança
			Retirada de entulho
			Demolição
	SEDEC - Secretaria de Defesa do Cidadão	Fiscalização	Apoio ao congelamento
Guarda Civil		Segurança	
Defesa civil		Avaliação/laudo das casas	
SDS - Secretaria de Desenvolvimento Social	Trabalho técnico social		Apoio e acompanhamento pós mudança

Fonte: Extraído do PDR Banhado (São José dos Campos, 2015).

Refletindo sobre os achados a partir de Dardot (2016, p. 277) observa-se que o governo municipal estava assimilando a lógica gerencial das organizações multilaterais, por meio de

think tanks. Nesse processo, os moradores do Banhado aceitaram a realização do novo cadastro.

Nos meses de novembro e dezembro de 2013, as Partes definiram a metodologia, logística e conteúdo do formulário (MICI, 2015a). Entretanto, a pessoa da entrevista A revela que havia uma condição imposta pelos moradores: de que não haveria nenhuma questão específica sobre o reassentamento. Entretanto: “aí a Prefeitura tomou a iniciativa de nesse espaço aberto perguntar se as famílias tinham interesse de se mudar ou não”. Diante da arbitrariedade, o MICI interveio conseguindo que a municipalidade se comprometesse em não utilizar os dados da questão sobre o reassentamento, embora isto não tenha servido para reestabelecer a confiança da comunidade (Informação verbal).

Por conseguinte, houve uma flexibilização do congelamento para reformas autorizadas pela municipalidade, além do estabelecimento de melhorias no bairro, como iluminação pública, melhoria nas vias de acesso e limpeza das valas de drenagem (MICI, 2015a). Renato Leandro, membro da Comissão de Moradores do Banhado, refletiu sobre o processo de diálogo como um verdadeiro: “fórum de barganha de serviços públicos”, onde os servidores da UGP barganhavam melhorias no bairro em troca de concessões. Por meio de barganhas, o MICI e a municipalidade conseguiram que a comunidade cedesse em certos pontos do reassentamento. Renato Leandro demonstra frustração quanto a trivialidade do diálogo, dominado por temas secundários (Informação verbal).

Na opinião da pessoa da entrevista A, a administração do PT era mais disposta em cooperar com o processo de diálogo. O MICI conseguiu a colaboração da prefeitura para diminuir a atividade policial na comunidade (Informação verbal). Contudo, a postura consensual do PT não inibiu totalmente as ações coercitivas, como revela o noticiário local. Em 2014, bares e mercearias do Banhado foram fechados pela guarda-municipal, moradores eram constantemente revistados pela polícia nas vias públicas, não raro com episódios de agressão física (Meon, 2014).

Numa leitura gramsciana, o papel dos agentes do MICI foi fundamental para mediatizar as relações macroeconômicas (infraestrutura) com a burocracia municipal (superestrutura). O governo municipal assimilou a lógica empresarial da gestão pública, adquirindo conexões ampliadas com os setores dominantes. Por outro lado, a obediência aos princípios da *accountability* tornou-se uma arma eficaz na luta ideológica assimilação dos intelectuais, como funcionários públicos (Gramsci, 1982).

Sobre o papel dos intelectuais na visão gramsciana, eles “são os ‘comissários’ do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia” (Gramsci, 1982, p. 11). O consenso social nasce historicamente do prestígio que o grupo dominante obtém por sua posição no mundo social. Em paralelo, o aparato de coerção assegura a disciplina dos grupos que não consentem voluntariamente com a hegemonia. A partir da leitura gramsciana, vê-se o MICI e o BID dividindo o papel de protagonistas da sociedade civil, tal como define a teoria do Estado ampliado.

No processo de diálogo é perceptível o esforço para modificar o *status* dos Solicitantes – de reclamantes para parceiros. Com o Consenso de Washington, aponta Maranhão (2018), a participação social passou a ser vista como o instrumento principal de articulação entre as estratégias de desenvolvimento e a resolução dos problemas de cada localidade. No plano ideológico os pobres são vistos como parceiros das estratégias de desenvolvimento e não mais como beneficiários dos programas de desenvolvimento (MARANHÃO, 2018).

Longe de serem parceiros, a inserção da Comissão de Moradores do Banhado no diálogo mediado pelo MICI é uma forma de guerra de posição. Para Gramsci (1980) a guerra de posição se desenvolve no teatro de operações da luta política, terreno que exige uma ocupação permanente do território.

A necessidade de ocupar o espaço de diálogo do MICI surge do esforço de disputar a hegemonia, como diria Gramsci (1978; 1980) parte da compreensão de fazer parte de uma luta de hegemonias, onde está em jogo a capitulação do senso comum dos dominados ou a autoconsciência de fazer parte de uma determinada força hegemônica. Se a guerra é a continuação da política sob outras formas, os intelectuais orgânicos gerados pelas classes subalternas são articuladores da estratégia contra-hegemônica que leve as classes subalternas a atingirem o bom senso.

A Comissão de Moradores do Banhado empreendeu a luta de hegemonias no diálogo mediado pelo MICI, embora domesticado pela noção de *accountability* e *good governance*. Como apontou Gago (2018), se o neoliberalismo está sujeito a mutações para capitular as lutas sociais, pluralizando-se em práticas provenientes “de baixo”, também é afrontado pelas resistências e táticas populares de resolução da vida. Na concepção de José Donizetti, membro da Comissão de Moradores do Banhado: “Sempre era discutido na mesa a questão dos entulhos, é... a maneira como remover a família que desejava sair..., levando os animais, é... tirando os entulho..., mais a gente percebia que esse diálogo ele era sempre favorável à Prefeitura” (Informação verbal).

Os moradores entrevistados demonstram que o debate mediado pelo MICI era domesticador e despolitizado, uma vez dominado por temáticas secundárias, podendo ser analisada através do conceito gramsciano de pequena política. De um lado, a grande política trata de questões relacionadas a luta pela destruição ou conservação da hegemonia. Por outro, a pequena política trata das questões cotidianas, que se apresentam no interior de uma estrutura política, em virtude das diversas frações de uma mesma classe política (Gramsci, 1980). A exclusão da grande política é uma das características marcantes do neoliberalismo, que tem nas Instituições Financeiras Internacionais seus porta-vozes oficiais.

Nesse contexto, foi realizado o cadastro socioeconômico do Banhado nos dias 11 e 12 de janeiro de 2014. Cerca de 40 assistentes sociais percorreram as ruas do Banhado, onde cadastraram 461 famílias (1.284 pessoas). Com base nos dados, foi contratado um perito independente que realizou um diagnóstico socioeconômico que seria apresentado somente para a Comissão de Moradores, além de uma apresentação do projeto da Via Banhado. Por

sua vez, os moradores boicotaram a participação nos eventos (MICI, 2015a; São José dos Campos, 2014).

Contrariada, a municipalidade decidiu seguir de forma unilateral com a apresentação dos projetos. O evento ocorreu no dia 7 de setembro de 2014, onde o MICI foi observador. Foram apresentadas cinco alternativas para o reassentamento, ao mesmo tempo que a urbanização do bairro era rechaçada. Foi instalada na área central o Escritório Local de Gestão (ELO), cuja incumbência era “ajudar a população do Banhado no processo de seleção de alternativas” (MICI, 2015a, p. 8).

O perito independente desenvolveu o Plano Preliminar de Reassentamento do Jardim Nova Esperança (PDR Banhado), visando cumprir com a OP-710, embora o autor reconheça que o PDR Banhado ainda não contemplava todos os requisitos de um plano de reassentamento (São José dos Campos, 2015). Em folhetos informativos distribuídos à população do Banhado no evento do dia 7 de setembro de 2014, a defensoria pública apontava a contradição inerente ao PDR Banhado, que estava ofertando as formas de compensação sem apresentar o plano de reassentamento. A defensoria pública reiterou seu posicionamento: “gostaríamos de esclarecer que esta convocação e a forma como está sendo feita **NÃO CONTA COM O APOIO DA DEFENSORIA PÚBLICA** e contraria o acordo que foi feito com a Defensoria e com a Comissão de Moradores” (Defensoria..., 2014, p. 1 – grifo original).

Da mesma forma como foi no PIAS, onde as famílias eram atendidas em um local distante da comunidade, mais especificamente numa UBS da área central, no ELO as famílias eram atendidas separadamente como parte de uma estratégia eficiente para aderirem as opções de reassentamento, que eram: 1) reassentamento em conjuntos habitacionais; 2) indenização; 3) compra assistida; 4) liquidação antecipada; 5) auxílio-moradia (São José dos Campos, 2015).

Apesar do leque de opções, alguns fatores negativos limitavam as escolhas dos moradores, direcionando-os para escolher o reassentamento em conjuntos habitacionais. A Liquidação Antecipada, por exemplo, era baseada no custeio das prestações de uma unidade habitacional alienada pela prefeitura. Contudo, somente as famílias com cadastro no PMCMV, com mais de 10 dez residindo no Banhado, teriam direito à liquidação. Além do mais, a prefeitura custearia as parcelas do PMCMV no período de dez anos, não havendo garantia de que o saldo remanescente seria quitado pela prefeitura. Por sua vez, o Auxílio-Moradia consistia no custeio de um aluguel no período de 1(um) ano, podendo ser prorrogado por mais 1(um) ano. Não havia garantia de renovação do auxílio-moradia, pois a maioria dos conjuntos habitacionais estava em fase de construção, cuja primeira remessa seria entregue em meados de 2014, e a grande maioria somente em 2016 (veja Tabela 3). A Indenização monetária seria aplicada de acordo com o valor de avaliação do imóvel. Somente nove famílias foram incluídas nesta opção, justamente os chacareiros, cujas dimensões dos lotes eram superiores aos demais (São José dos Campos, 2015).

A modalidade compra assistida foi divulgada como grande inovação, uma vez formalizada pela Lei N° 9.258, de 5 de maio de 2015, que instituiu o Programa Municipal de Compra Assistida. O programa era exclusivo para as famílias do Banhado, e baseava-se na aquisição de outro imóvel no mercado imobiliário, mas estava limitada aos valores fixados na Faixa 1 do PMCMV, ou seja, R\$ 76 mil reais, mais R\$ 20 mil do Apoio Financeiro Complementar do Governo Estadual, totalizando R\$ 96 mil reais. A família deveria encontrar um novo imóvel ou usado que seria avaliado pela Secretaria de Habitação (São José dos Campos, 2015).

Mais uma vez, a defensoria pública trouxe novos argumentos que contestavam as formas de compensação do PDR Banhado. Na verdade, não estava claro na lei se o limite de renda da Faixa 1 do PMCMV (R\$ 1.600,00) seria observado. Aliás, se o valor do imóvel fosse inferior ao valor máximo (R\$ 96 mil) a municipalidade pagaria somente o valor da avaliação, cuja diferença deveria ser paga pelo comprador (Defensoria..., 2015).

A tabela 2 apresenta uma análise detalhada do reassentamento para conjuntos habitacionais no universo de 460 famílias do Banhado.

**Tabela 1: Análise comparada do Diagnóstico Socioeconômico das Famílias do Banhado e do PDR Banhado
Reassentamento para conjuntos habitacionais**

Formas de compensação	Denominação	Localização	Região	Distância em Km do Banhado	Previsão de término	Tipologia	
Unidade habitacional	Colônia Paraíso I	Bosque dos Ipês	Sul	8,2	Outubro de 2014	Apartamento	
	Colônia Paraíso II	Bosque dos Ipês	Sul	8,2	Outubro de 2014	Apartamento	
	Colinas I	Cajuru	Leste	10,8	Janeiro 2016	Apartamento	
	Colinas II	Cajuru	Leste	10,8	Janeiro 2016	Apartamento	
	Alto da Ponte	São Geraldo	Norte	4,9	Janeiro 2016	Apartamento	
	Cajuru III	Cajuru	Leste	11,2	Janeiro 2016	Apartamento	
	Bom Retiro III	Novo Horizonte	Leste	10,7	Abril 2016	Apartamento	
	Mirante do Limoeiro I	Limoeiro	Oeste	6,5	Abril 2016	Apartamento	
	Mirante do Limoeiro II	Limoeiro	Oeste	6,5	Abril 2016	Apartamento	
	Cajuru I	Cajuru	Leste	11,2	Abril 2016	apartamento	
	CDHU Jaguari	Altos de Santana	Norte	4,2	Outubro 2014	Apartamento	
	CDHU Tom Jobim	Putim	Sudeste	8,6	Julho 2014	Apartamento	
	PMCMV Moradas do Cajuru	Campos de São José	Leste	9	Em estudo	Casas	
	Total de unidades disponíveis: 68				Total geral de unidades disponíveis: 674		

Demais opções

Quer sair	Quer indenização	Se sair, quer casa	Se sair, quer indenização	Não quer sair	Outros	Sem registro	Total
151	4	46	4	82	19	154	460

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Diagnóstico Socioeconômico das Famílias do Banhado e do PDR Banhado (São José dos Campos, 2014; 2015).

Apesar das estratégias de manipulação dos dados, a municipalidade demonstrou preocupação com o número de moradores que declararam não querer sair do Banhado (82 pessoas). As demais opções, podem ser analisadas noutra tabela extraída do Diagnóstico Socioeconômico (Tabela 2).

Tabela 2: Adesões por opção de reassentamento em 02/10/2014

Opções	Adesão					Total de Adesões	Sem Adesão	Total
	PH "Campos de São José"	PH "Colônia Paraíso"	PH "Jaguari"	PH "Moradas do Cajuru"	PH "Tom Jobim"			
Casa							33	33
Compra assistida							55	55
Indenização							19	19
Permanecer no Banhado							22	22
PH	1	61	45		5	112	34	146
PH – casa	1			5		6	32	38
Sem informação							147	147
Total	2	61	45	5	5	118	342	460

Fonte: Dados extraídos do Diagnóstico Socioeconômico das Famílias do Banhado (São José dos Campos, 2014).

Numa análise comparada do Diagnóstico Socioeconômico e do PDR Banhado percebe-se que a compensação baseada no reassentamento para conjuntos habitacionais em regiões distantes era predominante (118 adesões), mas se considerar o modo como foram formuladas as questões do cadastro socioeconômico, uma vez que induziam os entrevistados a escolherem uma das opções de reassentamento, negando qualquer possibilidade de permanência, isto evidencia uma fraude no processo e invalida os dados.

Deste modo, a municipalidade obteve argumentos falsos para justificar o reassentamento, como aponta o PDR Banhado, 81% dos entrevistados disserem que pretendiam aderir as opções de reassentamento (São José dos Campos, 2015). A forma como os dados foram manipulados compromete a veracidade das respostas sobre as opções de reassentamento. Apesar do leque de opções, a municipalidade buscou adequar a noção de reassentamento involuntário do BID com sua própria concepção de política habitacional fundamentada em conjuntos habitacionais.

Por esses motivos, a Comissão de Moradores do Banhado demonstrou insatisfação com o processo de diálogo, pois diziam que os compromissos assumidos não eram cumpridos pela prefeitura (Informação verbal). Dialogando com as entrevistas de Renato Leandro e José Donizetti, identificou-se que houve uma divisão entre os Solicitantes: o grupo alinhado a Cosme Vitor defendia a continuidade do diálogo; outro grupo requeria o encerramento do diálogo (Informação verbal). O MICI questionava a representatividade da Comissão devido ao seu posicionamento contundente em defesa da permanência, e baseava seu questionamento com base nos dados do Diagnóstico Socioeconômico (São José dos Campos, 2015).

Por alguns meses o diálogo foi interrompido, mas em novembro de 2014 o MICI conseguiu convencer os Solicitantes a retomarem o diálogo. Em reunião do dia 13 de março de 2015 as Partes assinaram as Regras do Diálogo, onde ficou estabelecido a elaboração de um plano de trabalho e cronograma detalhado, com a criação de uma comissão de moradores, além disso a prefeitura se comprometeria em cumprir os acordos firmados nas reuniões (MICI, 2015b).

No documento Regras do Diálogo observa-se que o MICI havia priorizado um debate curto e reduzido em até seis pessoas por Parte, incluindo a prefeitura e os solicitantes. Os solicitantes eram compostos por dois representantes dos movimentos sociais (Comissão de Movimentos Popular e Marcha Internacional das Mulheres), e os moradores, com quatro membros titulares e dois suplentes. Além disso, o defensor público de São José dos Campos e uma equipe administrativa do BID foram escalados para acompanhar o diálogo, embora sem poder de decisão (MICI, 2015b).

A rapidez do diálogo era uma característica peculiar da mediação de conflitos, composta por um ciclo de 11 reuniões, iniciadas no dia 25 de abril de 2015 e término previsto para o dia 5 de dezembro de 2015. O objetivo do diálogo era elaborar o Plano de Reassentamento Involuntário (PDR), com a participação da comunidade. Com previsão de entrega para dezembro, o MICI faria o plano de acompanhamento do PDR durante todo o ano de 2016 (MICI, 2015b).

Evidentemente, era consenso entre o MICI/BID e a prefeitura de que não haveria qualquer possibilidade de permanência. De acordo com o Relatório da Fase de Consulta: “é importante enfatizar que quando a remoção é uma atividade-objetivo da operação, “o princípio orientador consistirá em perturbar ao mínimo a população afetada” (MICI, 2015a, p. 10). Em linhas gerais, o reassentamento da Comunidade do Banhado era um subprograma do PEUSJC, o que explica a insistência do MICI na elaboração do PDR, que em tese cumpriria com a OP-710.

A OP-710 não opera com a possibilidade de permanência no núcleo original com melhoria das condições urbanísticas e habitacionais, tampouco a realocação interna da comunidade. A OP-710 opera somente com a lógica da remoção, impondo ao órgão executor a obrigação de garantir compensações adequadas para minimizar os impactos do reassentamento.

Visando minimizar os impactos do reassentamento, o MICI facilitou a formalização de um compromisso de troca de casas. De acordo com Renato Leandro esse instrumento foi chamado de xadrez, no qual: “a pessoa da casa que tá saindo saia e se a casa tivesse em melhor estado ficaria pra uma pessoa que vai fica no bairro que tem uma casa em pior estado”. Todavia, o xadrez foi sabotado pela prefeitura, sob a alegação de que o proprietário não seria contemplado com uma das formas de compensação se não aceitasse a demolição de seu antigo imóvel. Numa das ocasiões, a comissão de moradores se mobilizou para que o xadrez fosse cumprido, mas a municipalidade realizou a demolição do imóvel e reprimiu os manifestantes com o uso da força policial (Informação verbal).

Segundo Renato Leandro e José Donizetti os moradores eram constantemente assediados para que aderissem ao reassentamento. Através do Instituto de Pesquisa, Administração e Planejamento (IPPLAN), a municipalidade contratou um pacote de 10 mil mensagens de texto que seriam enviadas aos celulares dos moradores, previamente cadastrados no ELO. Previu-se que dez mil mensagens seriam suficientes para o envio de 20 disparos em massa (São José dos Campos, 2015). No entanto, o conteúdo das mensagens era ameaçador. Segundo Renato Leandro: “falam que você vai perde a sua casa, falam que você no ano que vem vai sair, falam

que vai ser igual ao Pinheirinho que vai, que vão derruba a sua casa com você dentro” (Informação verbal).

A tensão entre as Partes chegou ao limite quando a administração Carlinhos Almeida publicou a agenda das audiências públicas sobre o Estudo de Impacto Ambiental da Via Banhado. Em reação, a Comissão de Moradores do Banhado enviou um comunicado onde informava “sua decisão de não continuar a participar do processo de diálogo e pediam que sua Solicitação fosse transferida para a Fase de Verificação e Observância” (São José dos Campos, 2015, p. 10). A justificativa era que a municipalidade havia agendado as audiências da Via Banhado sem cumprir com o acordo de revisão do PDR Banhado com a participação dos moradores.

O MICI e a municipalidade foram surpreendidos com a decisão da Comissão de Moradores, pois de acordo com o cronograma estava agendado para os dias 23 e 24 de maio uma apresentação do rascunho do PDR Banhado (São José dos Campos, 2015). Os entrevistados demonstraram grande frustração com a decisão da comissão de moradores. Segundo a pessoa da entrevista C: a gente tava ganhando, a Prefeitura tava conseguindo fazer o que queria, em cima do que do que as famílias pediam, então a negociação tava dando certo, o MICI tava feliz... Chega uma hora que a, é muito paradoxal pra mim... tá dando certo, e aí as famílias pulam fora (Informação verbal). Para a pessoa da entrevista A: Então foi uma frustração, pra gente foi uma enorme frustração, tentamos ainda reverter o processo, mas não teve jeito, não teve condição de reverter” (Informação verbal).

Diante da derrota, o BID ordenou que a Comunidade do Banhado fosse retirada do PEUSJC, aponta a pessoa da entrevista C. Por meio de uma alteração contratual, os recursos da Via Banhado e o reassentamento das famílias do Banhado foram realocados para a construção da Via Cambuí e a regularização fundiária de diversos loteamentos irregulares (Informação verbal).

Assim, o processo de diálogo do MICI no caso PEUSJC se inseriu como parte da doutrina *good governance*, onde a resolução negociada de conflitos foi reduzida a pacificação dos espíritos sem alteração dos fundamentos da conflitualidade (Acselrad, 2009).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa situou a resolução negociada de conflitos como parte dos sistemas de governança que orientam as reformas neoliberais. Em muitas situações, o emprego de técnicas de *accountability* na mediação de conflitos provoca uma despolitização do debate, em que as comunidades atingidas são levadas a ceder perante os grandes projetos de infraestrutura através da crença nas relações “win-win”.

O modo como o MICI atua revela que todo litígio é visto como algo a ser eliminado, de tal sorte que a atuação do MICI nos territórios pode potencializar o poder de pressão das comunidades perante arbitrariedades. Todavia, o MICI não tem a compreensão do litígio como expressão das diferenças.

Por isso, técnicas de *accountability* são empregadas para a capacitação de ONGs e movimentos sociais, com o objetivo de uma solução rápida dos conflitos que esvazia a noção de direitos sociais, pois na mediação de conflitos prioriza-se a capacidade de barganha dos agentes.

No relato dos moradores entrevistados, era evidente o uso da barganha como modo de despolitizar o debate, cujo objetivo real era a aceitação do plano de reassentamento. Longe de respeitar o princípio da participação social, a participação da Comunidade do Banhado na elaboração do plano de reassentamento era uma forma de co-responsabiliza a comunidade.

O modo como o autor da denúncia foi transformado em representante oficial das famílias, revela um modo sofisticado de estender o grau de influência do MICI no interior das comunidades, ao mesmo tempo que o papel delegado ao representante como responsável pela comunicação permite que a fala dos moradores seja roubada.

Com o rompimento do diálogo a denúncia do caso PEUSJC foi encaminhada para a Fase de Verificação e Observância, onde houve a investigação sobre a conduta do BID. Mas, este tema será objeto de outra publicação.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. **O que é Justiça Ambiental** / Henri Acselrad, Cecília Campello do A. Mello, Gustavo das Neves Bezerra. – Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ARANTES, Pedro Fiori. **O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo: 2004.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Proposta de empréstimo preliminar: Programa de Estruturação Urbana (BR-L1160) Execução – Unidade de Gestão do Programa (UGP)**, 2008c. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt/project/BR-L1160>

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Contrato de empréstimo N° 2323/OC BR entre o Município de São José dos Campos e o Banco Interamericano de Desenvolvimento/ Programa de Estruturação Urbana**. Parte I. 2011. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt/project/BR-L1160>.

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

DARDOT, P. **A nova razão do mundo : ensaio sobre a sociedade neoliberal** / Pierre Dardot ; Christian Laval ; tradução Mariana Echalar. – 1. Ed. – São Paulo: Boitempo, 2016 (Estado de sítio).

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Defensoria Pública informa (folheto)**. São José dos Campos, 2014.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Análise do Programa Municipal de Compra Assistida (folheto)**. São José dos Campos, 2015.

ENTREVISTA 1. **José Donizetti de Paula**. Abril de 2015, audiovisual.

ENTREVISTA 2. **Renato Leandro Vieira**. Fevereiro de 2016, áudio.

ENTREVISTA A. **Consultor(a) independente**. 2018. áudio.

ENTREVISTA B. **Assistente social**. 2018. áudio.

ENTREVISTA C. **Coordenador(a) da UGP**. 2018. áudio.

GAGO, Verónica. **La razón neoliberal: economías barrocas y pragmática popular** – 1ª ed. – Buenos Aires-ARG : Tinta Limón, 2014.

GRAMSCI, Antônio. **Concepção Dialética da História**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1978.

GRAMSCI, Antônio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1980.

GRAMSCI, Antônio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1982.

MAKINO, Rogério. **Bancos multilaterais de desenvolvimento e capacidade estatal: o BID, o Brasil e a Argentina**. Tese (doutorado) - CEPPAC/UnB. Brasília-DF, 2015.

MARANHÃO, T. A. **O consenso das oportunidades: banco mundial e PNUD no combate à pobreza**. / Tatiana de Amorim Maranhão. – I. ed. – São Paulo : Alameda, 2018.

MEON. **Em meio à polêmica da remoção, bar e mercearia são fechados no Banhado**. João Pedro Teles. São José dos Campos, 20 de setembro de 2014. Disponível em: <http://www.meon.com.br/noticias/regiao/em-meio-a-polemica-da-remocao-bar-e-mercearia-sao-fechados-no-banhado> Acesso 20 ago. 2016.

MICI. MECANISMO INDEPENDENTE DE CONSULTA E INVESTIGAÇÃO. **Solicitação recebida pela Secretaria Executiva**. MICI-BID, 2011a. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38814043>. Acesso: 20 ago.

2015.

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

----- . **Emissão do Memorando de Admissibilidade**. MICI-BID, 2011c. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38813889>. Acesso: 20 ago. 2015.

----- . **Relatório de Avaliação do Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos (PEUSJC)BR MICI006/2011**. MICI-BID, Fevereiro de 2012. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38814059> Acesso: 12 maio 2014.

----- . **Relatório da Fase de Consulta Caso BR-MICI006-2011: Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos (BR-L1160)**. Julho de 2015a. Disponível em: <https://mici.iadb.org/en/cases/MICI-BR-2011-020> Acesso 16 set. 2016.

----- . **Regras do Diálogo: Caso Programa e Estruturação Urbana de São José dos Campos (BR-MICI006/2011) (Folheto)**. 2015.

OLIVEIRA, C. Hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (orgs.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010.

SANTANA, Joana Valente. **Banco Interamericano de Desenvolvimento e a política urbano no Município de Belém: tensões e compatibilidades no modelo de gestão de cidades e no discurso da participação social**. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Lei Nº 5366/99 de 23 de Abril de 1999 que autoriza a implantação do “Programa Habitar Brasil/BID” no Município de São José dos Campos**. 1999. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/pdf/Lei-ordinaria-5366-1999-Sao-jose-dos-campos-SP.pdf> Acesso 17 abr. 2018.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Lei N. 9.258, de 5 de maio de 2015, institui o Programa Municipal de Compra Assistida e dá outras providências**. 2015. Disponível em: sjc.sp.gov.br/legislacao/Leis/2015/9258.pdf Acesso 7 jul. 2019.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **PIAS – Plano Integral de Ação Social**. Secretaria de Habitação/Prefeitura Municipal de São José dos Campos. Consulta Pública, 2008. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1386553>. Acesso: em 16 jul. 2014.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Diagnóstico Socioeconômico das Famílias do Banhado**. Lincoln A. Barros / Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos – SP – BR-L1160, 31 de outubro de 2014.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **PDR Banhado: Plano de Reassentamento Involuntário das Famílias do Jardim Nova Esperança e da Concha do Banhado**. Relatório final – versão preliminar. Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos – PEUSJC – L1160. 2015.

SILVA, D. A. Banhado Resiste: Estratégias Discursivas de uma Comunidade Habitante de Área Protegida. **Anais XVI ENANPUR**, São Paulo, 2017. pp. 1-19.

SILVA, D. A.; VIANNA, P. C.; ZANETTI, V. Urban Planning, Agents and Representations: Creation of the Banhado, São José dos Campos Landmark. **Ambiente e Sociedade**, v. 20, p. 163-184, 2017.

SILVA, D. A.; VIANNA, P. V. C.; TONIOLO, M. A. Participação dos movimentos sociais em programas financiados por agências multilaterais no âmbito do desenvolvimento habitacional na América Latina: o caso da denúncia do Programa Habitar Brasil BID na cidade de São José dos Campos-SP. **Anais XVIII ENANPUR 2019**. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais> Acesso 20 nov. 2023.

SILVA, Douglas de Almeida. **Planejamento urbano, campo intelectual e sistema simbólico: a vida no Banhado, cartão postal de São José dos Campos, SP (1937-2016)**. Tese (Doutorado) – Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, SP, 2020.

SILVA, D. de A.; VIANNA, P. V. C.; TONIOLO, M. A.; ZANETTI, V. R. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e estruturação urbana: um estudo sobre investimentos na dinâmica urbana de São José dos Campos – SP. **DRd – Desenvolvimento Regional Em Debate**, 11, 2021, pp. 204-230.

SILVA, D. A.; FANTIN, M. Environmental Injustice and multilateral financing: conflicts between International Financial Institutions and communities in Latin America. **Urban and Regional Planning**. Vol. 9, No. 4, pp. 137-145 Disponível em: <https://www.sciencepg.com/journal/242/archive/2420904> Acesso 20 nov. 2024.

SOUZA, Jairo Salvador de. **O papel da Defensoria Pública no controle das políticas públicas relacionadas aos Direitos Fundamentais Sociais à Cidade e à Moradia Digna**: o caso BID-

HABITAR Brasil. 2015. Dissertação (Mestrado) - Centro Universitário Salesiano de São Paulo. Lorena-SP, 2015.

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), Brasil. Processo n° 2023/10.435-6.

² IAM: Independent Accountability Mechanism.

³ IAMNet: Network of Independent Accountability Mechanism