



Universidade Federal do Rio de Janeiro
Escola Politécnica
Programa de Engenharia Urbana

Bernardo Nascimento Soares

A CIDADE DEMOCRÁTICA: Reflexões sobre a
incorporação da participação social a partir da
experiência do programa Morar Carioca na
Barreira do Vasco, Rio de Janeiro

Rio de Janeiro
2016



UFRJ

Bernardo Nascimento Soares

A CIDADE DEMOCRÁTICA: Reflexões sobre a
incorporação da participação social a partir da
experiência do programa Morar Carioca na
Barreira do Vasco, Rio de Janeiro

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de
Engenharia Urbana, Escola Politécnica, da Universidade Federal
do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à
obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana

Orientador: Prof. Dr. Orlando Alves dos Santos Junior
Co-orientadora: Prof^a. Dr^a. Angela Maria Gabriella Rossi

Rio de Janeiro
2016

Soares, Bernardo Nascimento.

A Cidade Democrática: Reflexões sobre a incorporação da participação social a partir da experiência do programa Morar Carioca na Barreira do Vasco, Rio de Janeiro / Bernardo Nascimento Soares. – 2016. 132 f. : 15 il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola Politécnica, Programa de Engenharia Urbana, Rio de Janeiro, 2016.

Orientador: Orlando Alves dos Santos Junior

Co-orientadora: Angela Maria Gabriella Rossi

1. Participação Social. 2. Planejamento Participativo. 3. Urbanização de Favelas. 4. Morar Carioca. 5. Desenho Urbano Participativo. I. Santos Junior, Orlando Alves dos. II. Rossi, Ângela Maria Gabriella. III. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Escola Politécnica. IV. A Cidade Democrática: Reflexões sobre a incorporação da participação social a partir da experiência do programa Morar Carioca na Barreira do Vasco, Rio de Janeiro.



UFRJ

A CIDADE DEMOCRÁTICA: Reflexões sobre a incorporação
da participação social a partir da experiência do programa
Morar Carioca na Barreira do Vasco, Rio de Janeiro

Bernardo Nascimento Soares

Orientador: Prof. Dr. Orlando Alves dos Santos Junior
Co-orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Angela Maria Gabriella Rossi

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de
Engenharia Urbana, Escola Politécnica, da Universidade Federal
do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à
obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana.

Aprovada pela Banca:



Presidente, Prof. Orlando Alves dos Santos Junior, D.Sc., UFRJ



Prof^ª. Angela Maria Gabriella Rossi, D.Sc., UFRJ



Prof. Adauto Lúcio Cardoso, D.Sc., UFRJ



Prof^ª. Maria Julieta Nunes de Souza, D.Sc., UFRJ

Rio de Janeiro
2016

DEDICATÓRIA

À Lelé,
por sempre me mostrar as questões
da vida com simplicidade e sabedoria;
e por me fazer enfrentar os desafios
com mais equilíbrio e ternura.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço aos meus pais, **Sidney Loureiro Soares e Isabel Cristina Vianna do Nascimento**, por sempre me ensinarem os valores da integridade e da solidariedade, que me guiam em cada um dos meus questionamentos e ações.

Agradeço à minha irmã, **Gabriela Nascimento Soares**, e ao meu irmão, **Luciano Nascimento Marques**, pelo apoio fraterno em cada experiência na vida.

Agradeço à minha avó, **Nancy Vianna**, que, apesar de não poder ver a conclusão deste trabalho, já demonstrava seu orgulho pelo meu ingresso neste curso.

A todos eles e demais familiares, que tiveram de lidar com minha ausência ou minha impaciência em diversos e tão importantes momentos.

Agradeço ao professor **Orlando Alves dos Santos Junior** (IPPUR/UFRJ), meu orientador, pela confiança em aceitar o convite e por sua aptidão e seu vigor para com a condução deste trabalho. Agradeço também pelo constante incentivo e pela paciência.

Agradeço à professora **Angela Maria Gabriella Rossi** (PEU/POLI/UFRJ), minha co orientadora, por aceitar o convite e pelos apontamentos necessários, além de sua gentil disponibilidade.

Ao professor **Adauto Lúcio Cardoso** (IPPUR/UFRJ) e à professora **Maria Julieta Nunes de Souza** (IPPUR/UFRJ), por aceitar o convite e compor a Banca Examinadora desta Dissertação.

Ao professor **Orlando Junior**, novamente, e ao professor **Fabrcio Leal de Oliveira** (IPPUR/UFRJ), por me receberem em suas disciplinas no IPPUR, as quais contribuíram significativamente para a formação do meu pensamento em planejamento urbano e para a realização deste trabalho.

Aos professores **Cristovão Fernandes Duarte** (FAU/PROURB/UFRJ), **Guilherme Carlos Lassance dos Santos Abreu** (FAU/PROURB/UFRJ), **Alexandre de Souza Pessoa** (DARF/FAU/UFRJ) e **Patrícia Menezes Maya Monteiro** (DPUR/FAU/UFRJ), pela generosidade em me receber no Ateliê Integrado 2 para realização voluntária de Estágio de Docência, me permitindo as primeiras experiências de uma carreira almejada.

Aos **alunos da turma D do Ateliê Integrado 2** do semestre letivo d 2015-II, com os quais pude aprender ainda mais sobre a cidade e praticar as experiências supracitadas.

Ao amigo e professor **Humberto Kzure-Cerquera**, pela constante formação acadêmica, mesmo depois da graduação, e pelas instigações, motivações e valorosas conversas a cada encontro.

Ao professor e arquiteto **Flávio Teixeira**, da SMH, por me atender e contribuir com informações importantes para a complementação deste trabalho.

À arquiteta **Adriana Laranjeira**, da SMH, por me ajudar, mesmo em uma conversa rápida por telefone, com informações necessárias ao trabalho.

À Secretaria Acadêmica do PEU, na pessoa de **Ângela Cristina Santos**, pela constante atenção e prestamento nos inúmeros casos de dúvida sobre como proceder com os trâmites acadêmicos.

À **equipe técnico administrativa da Biblioteca do IPPUR**, pela constante simpatia em atender aos inúmeros empréstimos, inclusive em caso de atraso.

Aos amigos **Gustavo Badolati Racca, Igor Pio Moreira, Maria Amélia Mira Vilela, Ramon Barrosa da Silva e Renan de Assis dos Santos Passos**, que puderam compartilhar de minhas primeiras inquietações sobre a cidade e o papel social de arquiteto e urbanista. Eles que, acima de tudo, me proporcionaram as maiores emoções dos anos de graduação e que hoje, mais ainda, reforçam os laços de uma amizade repleta de companheirismo e estímulo, inclusive no ingresso e curso deste mestrado. Em nome deles, aproveito para agradecer aos demais amigos.

Ao amigo e companheiro de trabalho, de mestrado e de engajamento social na atuação profissional, **Gabriel Soares Carvalho de Souza**, pela parceria, por ter me apresentado este programa de mestrado e pela atenção remota de última hora.

À toda equipe **HDA**, pela conciliação da conclusão deste mestrado simultaneamente às atividades de trabalho, pela autorização de uso de material imprescindível para o conteúdo da análise deste trabalho.

À Associação de Moradores da Barreira do Vasco, em nome de **Vaninha, Sidésio e Fátima**, pela colaboração no desgastante processo de realização das atividades para o desenvolvimento do plano urbanístico.

Por fim, agradeço à toda instituição do **Programa de Engenharia Urbana (PEU)**, por me proporcionar este programa de mestrado profissional.

EPÍGRAFE

Temos planos, temos expertise... Não temos poder!
(Ermínia Maricato)

RESUMO

SOARES, Bernardo Nascimento: A Cidade Democrática: Reflexões sobre a incorporação da participação social a partir da experiência do programa Morar Carioca na Barreira do Vasco, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2016. Dissertação (Mestrado) – Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

O presente trabalho se inscreve no debate acerca do desenvolvimento urbano e apresenta como tema central a incorporação da participação social como condição intrínseca para a sustentabilidade não apenas da políticas urbana como também da intervenção urbanística e para a construção de uma Cidade Democrática. Seu objetivo geral é levantar uma reflexão sobre a efetividade participativa nos processos de decisão em programas, planos e projetos urbanísticos como uma alternativa à concepção de desenvolvimento associada ao modelo de Empreendedorismo Urbano. A partir de uma pesquisa sobre a formação do ideal de Democracia Participativa e sua inserção nos distintos paradigmas de planejamento identificados, que influem sobre um processo de urbanização excludente e a constituição de uma cidadania desigual no Brasil, busca-se apresentar em que condições se institui um ideal de planejamento participativo. Em seguida, busca-se analisar os limites e possibilidades da participação na experiência brasileira através dos espaços existentes. Logo, busca-se enfatizar a participação no âmbito da intervenção urbanística, adotando-se um Estudo de Caso para uma análise baseada em uma experiência prática. A partir do Morar Carioca, Programa de Urbanização de Assentamentos Precários Informais em implementação na cidade do Rio de Janeiro, observam-se as contradições entre os princípios participativos estabelecidos em seu escopo e as ações do poder público em sua realização. Por fim, são alcançadas conclusões de que a experiência brasileira, apesar de expressividade e inovação, tem se limitado no âmbito da política urbana, prescindindo de referências e práticas para a intervenção urbanística. Portanto, torna-se necessário desenvolver um enfoque metodológico de desenho urbano participativo, uma vez que o grau participação social incide diretamente sobre o caráter da intervenção e em sua forma urbanística.

Palavras-chave: Participação Social; Planejamento Participativo; Urbanização de Favelas; Morar Carioca; Desenho Urbano Participativo.

ABSTRACT

SOARES, Bernardo Nascimento: The Democratic City: Reflections about the incorporation of social participation from the experience of the Morar Carioca program in Barreira do Vasco, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2016. Dissertação (Mestrado) – Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

This work inscribes under the debate about urban development and presents as main theme the incorporation of social participation as inherent condition for the sustainability not only to public policies but also to urbanistic intervention and for the construction of a Democratic City. Its general objective is to raising a reflection about the participatory effectiveness on decision-making procedures on urbanistic programs, plans and projects as an alternative to the conception of developing associated to the model of Urban Entrepreneurialism. From a research about the formation of the Participatory Democracy and its insertion on every identified planning paradigm that influence the processes of excluding urbanization and the constitution of an unequal citizenship in Brazil, it seeks to presenting conditions under which an ideal of participatory planning is instituted. Next, it seeks to analyzing the limits and possibilities of participation on the Brazilian experience through the existing spaces. Then, it seeks to emphasizing the participation on the scope of the urbanistic intervention, by adopting a Case Study for an analysis based on a practical experience. From the Morar Carioca, Program for Urbanization of Informal Settlements under implementation in the city of Rio de Janeiro, it observes the contradictions between the participatory principles established by its scope and the actions by the government during its realization. In the end, it approaches to conclusions such as the Brazilian experience, despites its expressivity and innovation, has been limited to the scope of urban politic, lacking of references and practices for urbanistic intervention. Therefore, it makes necessary to developing a methodological emphasis for a participatory urban design, once the level of participation incises directly over the character of the intervention and its urbanistic form.

Keywords: Social Participation; Participatory Planning; Favelas Urbanization; Morar Carioca; Participatory Urban Design.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1:	Esquema de causação de urbanização e cidadania desigual.	42
Figura 2:	Composição dos Conselhos Nacionais das Cidades, em nº de conselheiros (2003-2013).....	57
Figura 3:	Distribuição dos representantes da Sociedade Civil por Setor de Representação na 5ª Conferência Nacional das Cidades.....	58
Figura 4:	Ciclo Anual do Orçamento Participativo de Porto Alegre.....	63
Figura 5:	Projeto para Habitação em Brás de Pina: planta desenhada por moradores e planta-tipo desenhada pelos arquitetos.....	74
Figura 6:	Mapa do Município com localização das favelas, com destaque para as que serão objeto de trabalho da Fase II.	90
Figura 7:	Diagrama dos Componentes do Programa Morar Carioca.....	91
Figura 8:	Esquema da Estrutura do Morar Carioca Fase II.....	94
Figura 9:	Mapas com a localização do Agrupamento 01 no município e no entorno delimitado pelo programa.....	95
Figura 10:	Planta com a Identificação de Equipamentos Sociais e Serviços	96
Figura 11:	Plantas de Conclusão do Diagnóstico Local de cada favela do Agrupamento 01.....	97
Figura 12:	Fotos da Favela Barreira do Vasco.	98
Figura 13:	Fotos da Favela Vila do Mexicano.	99
Figura 14:	Plano de Intervenção.....	109
Figura 15:	Projeto Básico.	112

LISTA DE QUADROS

Quadro 1:	Quadro Sinótico dos Paradigmas de Planejamento X Abertura à Participação Social.....	34
Quadro 2:	Classificação dos Assentamentos.....	82
Quadro 3:	Plano de Políticas Públicas – Projetos do Município.....	87
Quadro 4:	Quadro Resumo de Programas de Urbanização de Favelas.	89
Quadro 5:	Identificação dos Assentamentos do Agrupamento 01 conforme o respectivo código SABREN/IPP e a classificação do Decreto Nº 36388.....	95
Quadro 6:	Procedimentos de Escuta da População e Objetivos.	102

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CNC – Conferências Nacionais das Cidades

CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano

DSP – Diagnóstico Social Participativo

IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil

IAB-RJ – Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento Rio de Janeiro

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MNRU – Movimento Nacional de Reforma Urbana

MORAR CARIOCA – Programa Municipal de Integração de Assentamentos
Precários Informais

OP – Orçamentos Participativo

PMCRJ – Prefeitura Municipal da Cidade do Rio de Janeiro

PD – Plano Diretor

PDP – Plano Diretor Participativo

PROAP-Rio – Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de
Janeiro

SABREN – Sistema de Assentamentos de Baixa Renda

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SMH – Secretaria Municipal de Habitação

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. PLANEJAMENTO, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO	22
2.1 A construção do ideal participativo	22
2.2 A inserção da participação nos paradigmas do planejamento	27
2.3 Urbanização capitalista, exclusão política e participação restrita no Brasil	35
2.4 O ideário da Reforma Urbana e o Planejamento Politizado e Participativo	43
3. OS DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EFETIVA: LIMITES E POSSIBILIDADES DOS ESPAÇOS EXISTENTES.....	52
3.1 Instrumentos previstos na Constituição Federal: Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular	52
3.2 Conferências e Conselhos	55
3.3 Orçamentos Participativos.....	60
3.4 Planos Diretores Participativos Pós Estatuto da Cidade	64
3.5 Formas de participação não institucionalizadas	68
3.6 As fronteiras da participação: na política urbana, a intervenção urbanística ...	76
4. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PLANOS URBANÍSTICOS.....	81
4.1 O Morar Carioca: entre obscuridades e contradições	81
4.2 Morar Carioca – Agrupamento 01: Barreira do Vasco e Vila do Mexicano.....	90
4.3 Os Dilemas da Participação Social no Agrupamento 01	99
4.4 Cenários conflituosos: a proposta técnica articulada à participação social X a proposta revisada pelo poder público.....	107
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: INDICATIVOS PARA NOVAS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO EM PLANOS URBANÍSTICOS.....	116

1. INTRODUÇÃO

Repensar as cidades e o processo de produção do espaço urbano, analisando as estreitas relações entre a política e a configuração espacial urbanas na contemporaneidade, constitui questionar, sobretudo, os modelos de gestão e planejamento baseados em uma concepção de desenvolvimento urbano submetida a uma racionalidade econômica e à regulação através do uso do poder e da força do Estado. Neste sentido, a reflexão sobre a intervenção sobre o espaço urbano, seja no âmbito da análise crítica ou de uma síntese propositiva, que se comprometa com a abordagem de novas alternativas para as cidades contemporâneas, baseando-se em sua função social, não deve prescindir de um debate aprofundado no campo da política urbana, ao mesmo tempo em que aí não se encerra. E, desse modo, pode-se estender, de forma integrada e fundamentada, aos aspectos mais concretos e práticos das ações materiais sobre o território.

O sentido do desenvolvimento, embora sob esta concepção seja resumido ao crescimento econômico, não deve deixar de ser interpretado segundo seus aspectos universais de acesso e distribuição de bens e serviços públicos e, sobretudo, melhoria da qualidade de vida, fundamentando-se no conceito de desenvolvimento humano e questionando-se os impactos acarretados pelo crescimento e pela acumulação do capital sobre o bem-estar de um povo. Ou seja, mesmo que entendido como resultante do crescimento econômico – medido por indicadores de renda, redução de níveis de pobreza, desemprego e desigualdade e a melhoria dos níveis de saúde, nutrição, educação, moradia e transporte (MILONE *apud* OLIVEIRA), o desenvolvimento deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social, e acompanhado de mudanças qualitativas no modo de vida das pessoas, nas instituições e nas estruturas produtivas (OLIVEIRA, 2002). Estas mudanças, contudo, não devem se restringir ao incremento do poder de consumo ou a políticas públicas assistencialistas, mas ser sustentadas no princípio de justiça e equidade social. Por outro lado, um projeto desenvolvimentista e modernizador, que caracterizou o período do regime autoritário no Brasil, reduz-se à compreensão dos problemas urbanos como decorrentes do desenvolvimento econômico, enquanto um processo natural. No entanto, conforme aponta Santos Jr. (1995, p. 30), o que se observa neste período é justamente o agravamento desses problemas.

As relações do crescimento econômico e o abuso do poder e da força pelo Estado Brasileiro nos anos 1980, conforme observado por Milton Santos (2007), formularam condições em que "a noção de direitos políticos e de direitos individuais teve de ser desrespeitada, se não frequentemente pisoteada e anulada", afirmando que "o modelo político e o modelo cívico foram instrumentais ao modelo econômico" (SANTOS, 2007, p. 16). Segundo o autor, estariam criadas as bases de uma ética de planejamento e de ações cotidianas voltadas para as necessidades econômicas e de uma sociedade despertada mais para a ampliação do consumo do que para o exercício da cidadania. Nesse sentido, sobre a condição atual do estado e da sociedade, pode-se dizer que prevalecem um modelo de planejamento e gestão que permanece priorizando o crescimento econômico às custas da intensificação das disparidades sociais e um modelo de cidadania incompleta, representada pela alienação do indivíduo aos direitos sociais, pela consciência e exercício cidadãos restritos ao voto e à representatividade e pela sensibilidade à questão urbana reduzida à individualidade e a problemas que afetem diretamente ao interesse individual e privado.

Contudo, reconhecendo que o modelo cívico é formado pela cultura e pelo território, Milton Santos (2007) introduz ainda o conceito de modelo cívico territorial, que consiste na organização e gestão do espaço como instrumentais para uma política efetivamente redistributiva. Como é no território que a cidadania se pratica, ou se omite, ou se reprime, para se recriá-la são necessárias mudanças no uso e na gestão do território. Desta forma, compreendem-se as mudanças no território através de uma reflexão acerca da política urbana e da intervenção urbanística – esta entendida como as intervenções concretas e materiais sobre o espaço – no sentido de se reverterem os efeitos dos progressos anunciados pelo desenvolvimentismo econômico. Pois acredita-se que as mudanças concretas e materiais sobre território criam um campo propício para o despertar para o exercício da cidadania e para o desenvolvimento de novas práticas de participação social. Isto por apresentar um potencial de mobilização da sociedade devido a fatores como interesses individuais e coletivos decorrentes de necessidades e demandas sociais, identidade e pertencimento locais e reconhecimento de capacidade e poder de atuação através da voz ativa e da articulação e mobilização social. Além disso, a urbanização – entendida a partir da provisão de infraestrutura e da garantia do acesso a bens e

serviços urbanos – pode ainda se apresentar como fator fundamental para a melhoria da qualidade de vida.

A ética e as práticas que posicionam o povo brasileiro à margem da política, contudo, já correspondem a uma tradição autoritária e excludente do Estado, embora a manifestação popular tenha sido expressa sob diversas formas de lutas e movimentos desprendidas desde a era colonial, ainda que violentamente reprimida em todas as ocasiões (GOHN, 2003). Nos anos 1950 e 1960, contudo, pôde-se observar um processo de restituição da cidadania – ainda que já se construísse custosamente, expresso através de intensas mobilizações representadas pelo movimento sindical e pela liga camponesa no contexto das Reformas de Base mas que, no entanto, é novamente interrompido pela introdução do regime autoritário da ditadura militar. O surgimento do debate acerca de uma Questão Urbana, caracterizada pela fragmentação social e distinção e categorização de classes decorrentes da Revolução Industrial, se dá, por sua vez, neste mesmo contexto e é marcada pela emergência dos chamados “novos movimentos sociais”, caracterizados por uma nova visão sobre o conceito de “desenvolvimento” e por uma cultura participativa e autônoma na reivindicação de direitos relativos à melhoria da condição de vida no meio rural e urbano (CARVALHO, 1998).

A participação social no Brasil, por sua vez, tem sua sistematização associada ao amadurecimento da questão urbana e à formação – inicialmente procedida do Congresso realizado em 1963 pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) do ideário de uma reforma de caráter essencialmente urbano, fundado na crítica da problemática das cidades contemporâneas e no reconhecimento dos diversos agentes que atuam sobre o espaço urbano, no contexto da redemocratização, em que a defesa de uma democracia direta e a reivindicação de canais de participação para se inserirem os segmentos sociais historicamente excluídos dos processos decisórios se constituía como um “modelo ideal para a construção de uma contra hegemonia ao poder dominante” (CASTRO, 2013, p. 16) e que, posteriormente, se constituiria como um modelo alternativo de planejamento e gestão das cidades.

Com a emergência e a articulação dos novos movimentos sociais, entre eles o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), e o aprofundamento das críticas – de caráter técnico e científico – aos modelos de desenvolvimento e planejamento do regime autoritário, percebia-se o retrocesso das políticas

centralizadoras e globalizantes desde os anos 1970 e o surgimento do que viria a ser chamado, na década seguinte, de *planejamento participativo* (AZEVEDO e PRATES, 1991, p. 17 *apud* SANTOS JR., 1995). No período de transição e com processo de redemocratização através da elaboração da nova Constituição, mais precisamente na abertura à participação da sociedade civil através da proposição de emendas constitucionais é que surge a emenda popular da Reforma Urbana, cuja plataforma apenas se consolida com o surgimento do MNRU, em 1985, sob os ideais de justiça social no espaço urbano, o qual se “se organiza a partir da busca da participação direta da sociedade no processo constituinte” (SANTOS JUNIOR., 1995, p. 44). A emenda popular da Reforma Urbana era composta por 23 artigos, distribuídos em cinco títulos e propunha essencialmente a função social da cidade e da propriedade do solo urbano, a garantia de indenizações em casos de desapropriações, a punição a proprietários de solos ociosos, a criação de usucapião especial urbano e do usucapião coletivo, o monopólio por parte do Estado dos transportes coletivos, o poder de legislar por parte do cidadão – através da iniciativa popular de projeto de lei e o controle por parte da sociedade civil e de entidades populares de projetos a serem implantados no município (GUIMARÃES e ABICALIL, 1990 *apud* SANTOS JUNIOR., 1995). Contudo, o resultado das discussões e embates não foi favorável e somente algumas de suas propostas foram aprovadas, em apenas dois artigos da Constituição Federal: os artigos 182 e 183, no capítulo intitulado *Da Política Urbana*.

Apesar disso, o processo constituinte, tal como ocorreu, pode ainda ser considerado como um momento de “inflexão” da participação social, em seus aspectos sociais, culturais e políticos e na renovação de suas práticas. Segundo Carvalho (1998), ele marca uma nova fase dos movimentos sociais urbanos, em que partem de uma postura predominantemente antagônica ao Estado e reivindicativa, manifestando-se ordinariamente em ações de rua, para uma ação mais propositiva através de canais institucionalizados, encarando o Estado como um “espaço de disputa”. E superam também uma mobilização e as reivindicações por direitos e inclusão na sociedade para um debate mais aprofundado e crítico sobre um projeto de sociedade, reivindicando a participação nas definições do tipo de sociedade que se pretende e no qual se deve ser incluído. É marcado também pela inserção de diversos setores da sociedade não apenas em oposição ao Estado Ditatorial e no processo de participação popular na constituinte em si, mas na questão urbana

como um todo e no debate sobre a política urbana e pela Reforma Urbana, representados por técnicos e acadêmicos de diversas áreas, ONGs, estudantes etc., difundindo um discurso de valorização da cidadania e da democracia direta e participativa.

Além disso, as conquistas realizadas a partir da constituinte representam todo um precedente de princípios que sistematizaram e viabilizaram a criação de novos mecanismos, espaços e canais de participação que se sucedem através de novas experiências, tais como os Orçamentos Participativos que remontam a reivindicações de movimentos sociais nos municípios de Vitória e Vila Velha, no Espírito Santo, já na primeira metade da década de 1980, as Câmaras Setoriais nos governos dos presidentes Sarney e Itamar Franco e, posteriormente, a criação do Estatuto da Cidade, em 2001, e a institucionalização dos Conselhos das Cidades. A partir de então, disseminam-se a reafirmação de uma cultura e uma diversidade de experiências de planejamento de cunho participativo, acompanhadas pela criação de novos instrumentos, embora os avanços na área do desenvolvimento urbana continuam a prescindir da criação de espaços de exercício da democracia direta e de controle social, incitando a novas práticas de participação cujos limites e possibilidades se tornam objetos de análise desta proposta de pesquisa.

Isto se reflete em experiências bem sucedidas em sistemas de mutirões para a construção de moradias populares, como em São Paulo; em Orçamentos Participativos em Porto Alegre e Belo Horizonte, e também em outros com resultados mais modestos como em Recife e Fortaleza; em programas de urbanização de favela como o Favela Bairro no Rio de Janeiro, nos anos 1990; em Conferências e Conselhos populares, que alcançaram maiores proporções e caráter propositivo entre os anos 2003-2012; mas que também foram marcados pela descontinuidade, quando não consistiram em experiências fracassadas.

Este trabalho tem como objetivo geral levantar uma reflexão sobre a incorporação e institucionalização da participação da sociedade nos processos decisórios referentes à produção e reprodução do espaço urbano como uma alternativa à concepção de desenvolvimento encerrada no ideal econômico e baseada em modelos de gestão urbana associados ao *Empreendedorismo Urbano* que, apoiado na parceria público-privada, “enfoca o investimento e o desenvolvimento econômico, por meio da construção especulativa do lugar em vez da melhoria das condições num território específico, enquanto seu objetivo

econômico imediato” (HARVEY, 2005, p. 174)¹. Esta análise parte de um estudo de caso sobre o Morar Carioca, Programa de Urbanização de Assentamentos Precários Informais em implementação na cidade do Rio de Janeiro no Agrupamento 01, composto pelas favelas Barreira do Vasco e Vila do Mexicano. E, buscando maior consistência ao objetivo geral, são também estabelecidos, em cada capítulo, os seguintes objetivos específicos:

- Buscar referências sobre a formação do ideal de democracia participativa, compreendendo suas interpretações clássica e contemporânea e a relação de seu exercício com o espaço e identificando tipologias e níveis de participação e o seu estado e inserção no planejamento e gestão das cidades;
- Analisar as formas, níveis e escalas de participação social no planejamento urbano e regional no Brasil através das experiências até então realizadas, avaliando criticamente os limites e possibilidades de se incorporar e inovar a participação social na no planejamento e gestão das cidades a partir de uma reflexão sobre o seu redirecionamento do campo da política urbana para o da intervenção sobre o espaço;
- Enfatizar da participação social no campo da intervenção sobre o espaço, através de uma abordagem de sua inserção no processo de desenvolvimento de planos urbanísticos, atribuindo-se ao estudo de caso sobre o Morar Carioca na favela Barreira do Vasco para uma análise real e prática;
- Apontar indicativos de princípios, diretrizes, métodos e conteúdos básicos para a incorporação de uma proposta participativa aplicada a estratégias de intervenção sobre o espaço urbano;

Para alcançar tais objetivos, o trabalho é estruturado, a partir desta primeira parte enquanto introdução – cujo objetivo é contextualizar o estudo –, e de mais três capítulos organizados em temas inter-relacionados, encerrando com as considerações finais, concluindo sobre a análise e os objetivos apresentados.

¹ Segundo Harvey (op. cit.), o “novo” Empreendedorismo Urbano tem como elemento principal a “parceria público-privada”, em que a iniciativa tradicional local se integra com o uso dos poderes governamentais locais, buscando e atraindo fontes externas de financiamento, e novos investimentos diretos ou novas fontes de emprego”. A atividade desta parceria é empreendedora pois é especulativa, isto é, aplica seu investimento sujeitando-se a “obstáculos e riscos” em que, geralmente, o setor público assume os riscos enquanto que o setor privado se apropria dos benefícios. E, por fim, destaca-se que “o empreendedorismo enfoca muito mais a economia política do lugar do que o território”, isto é, seu empreendimento visa a criar uma nova imagem local à revelia de uma maior abrangência territorial, “desviando a atenção e até recursos dos problemas mais amplos, que talvez afetem a região ou o território como um todo” e geralmente se resumindo a incorporações imobiliárias e financeiras.

No segundo capítulo, são apresentados os referenciais teórico-conceituais que fundamentam a discussão proposta e que contribuem para a compreensão dos ideais clássico, moderno e contemporâneo da democracia e, a partir deles, a relação entre o cidadão, as instituições e o território, questionando-se o modelo existente e introduzindo-se a formação de um ideal participativo. Em seguida, apresenta-se um breve panorama do planejamento urbano e regional no Brasil, suas particularidades sociais, políticas, culturais [e econômicas] e suas implicações na ética e na prática da política urbana no país. Estas duas premissas orientam para o reconhecimento dos níveis de participação teorizados e exercidos pelos modelos de gestão urbana e diante do estado do planejamento nacional e internacionalmente, voltando-se para uma perspectiva sobre as condições para a construção de um novo modelo de participação efetiva.

O terceiro capítulo propõe uma análise dos canais de participação social existentes, apresentando-se os aspectos históricos e conjunturais de suas criações desde o marco da Constituição Federal de 1988 até os criados posteriormente – além de serem citados alguns exemplos mais recentes, como leis complementares etc. –, observando-se seus aspectos positivos e negativos. Dedicase a avaliar criticamente os limites e as possibilidades dos instrumentos existentes e das experiências realizadas, o grau de participação proposto e alcançado por cada um e sua efetividade no campo da política urbana e da intervenção sobre o espaço, através de um balanço realizado a partir da literatura, reconhecendo-se as premissas que se constituem como demandas e princípios para a criação de novos mecanismos e espaços para a formulação de uma participação social efetiva e para a transição entre o campo da política urbana e o da intervenção sobre o espaço urbano.

O quarto capítulo, por sua vez, propõe uma análise do nível de participação social em uma dimensão física e material. Em contraposição aos avanços que se podem observar no campo da política urbana, avaliam-se os entraves da incorporação da sociedade civil nos processos de definição de diretrizes para o uso e a ocupação do solo e de ações estruturantes e remodeladoras de intervenção sobre espaço urbano, mais especificamente através de planos e projetos urbanísticos. Segue-se com uma análise mais aprofundada e detalhada, aplicada a um exemplo real de plano de urbanização, através de estudo de caso sobre o Morar Carioca na favela Barreira do Vasco. A partir deste estudo, podem-se observar suas

propostas de incorporação da participação popular e seus avanços em relação a programas similares realizados no município anteriormente, como o Favela Bairro, e a contradição entre os princípios elaborados e estabelecidos em seu escopo e as ações do poder público na implementação do plano. Dessa forma, podem-se não apenas analisar os aspectos da participação social considerados nos capítulos anteriores não apenas através de um exemplo real, como também indicar que a incorporação da sociedade civil – ou, no caso, a população local – nos processos de definição dos projetos incidem de fato no caráter da intervenção, nas suas propostas de transformação do espaço e na própria eficiência do plano.

Nas Conclusões Finais, sintetizam-se as abordagens realizadas nos capítulos anteriores, no sentido de que faz-se mister recorrer a uma análise conjuntural e de ordens conceitual, teórica e técnica da questão urbana e de experiências realizadas através dos espaços de participação existentes para se compreender a construção do ideal da participação social no país e se voltar no sentido de se apresentarem os indicativos para a construção de novos espaços participativos como uma alternativa para o planejamento e a gestão das cidades. E, finalmente, são apresentados princípios e diretrizes para a construção de um novo modelo, baseando-se nas demandas e reivindicações surgidas a partir das experiências anteriores.

A metodologia deste trabalho consiste no embasamento teórico e conceitual a partir de um balanço da literatura acerca do tema, avaliando-se criticamente seus conteúdos e aspectos e repensando seus métodos de aplicação e possibilidades de inovação. Inclui-se a leitura de relatos e avaliações realizadas por especialistas e participantes, que descrevem a forma como sucederam e sucedem os espaços abordados na pesquisa e apontam os seus aspectos mais significativos. Desse modo, recorre-se também a uma aproximação junto aos movimentos sociais urbanos que não apenas participaram e participam desses canais como também protagonizaram as conquistas no campo da política urbana e na criação e institucionalização de espaços de participação social. E prossegue-se com uma análise baseada na experiência prática através da atuação do autor deste trabalho na elaboração do projeto que é abordado como estudo de caso, desde os princípios e conteúdos básicos estabelecidos pelo programa até os métodos utilizados *in loco* por consultoria especializada e as posturas e imediações adotadas pelo poder público durante o desenvolvimento do plano.

Cabe ressaltar que a proposta deste trabalho se justifica pela relevância do tema na atual conjuntura, tanto para a sociedade e a academia quanto para os técnicos da área do desenvolvimento urbano que atuam na intervenção sobre o espaço. Não apenas pelos conflitos sociais dos quais emergem mas também pela crescente organização dos movimentos urbanos que reclamam os princípios da função social da cidade. E que o mesmo visa a contribuir com a incessante busca por um pleno exercício da cidadania como uma condição intrínseca ao desenvolvimento urbano e à melhoria da condição de vida nas cidades. Por fim, este trabalho entende a participação social como uma alternativa ao modelo de desenvolvimento acima questionado, a qual se efetiva em seus aspectos sociais, culturais e políticos. E que, por sua vez, incide sobre a efetividade de planos e projetos urbanísticos em seus aspectos técnicos e econômicos, no âmbito da reconstrução de uma cidadania e da contribuição para com o desenvolvimento urbano pensado em bases sustentáveis.

2. PLANEJAMENTO, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO

O primeiro objetivo, através deste capítulo, é resgatar os princípios da participação desde as origens de seu ideal, concebido pela Democracia Clássica, e compreender sua inserção no planejamento e gestão. A partir daí, procura-se desconstruir os princípios de um modelo de democracia representativa que, pela sua contraditoriedade, parcialidade e centralização de poder, baseando-se em uma concepção *desenvolvimentista* e associando-se aos interesses das classes dominantes, contribui para um modelo de planejamento e gestão de caráter conservador e segregacionista e para a restrição do exercício da cidadania. Assim como orientar-se para quais seriam os princípios básicos para a construção de planejamento e gestão efetivamente participativos. Para tanto, baseia-se em dois pressupostos: as condições e implicações da urbanização capitalista cria condições de concentração, disparidade e conflito para o desenvolvimento sócio espacial e as relações entre poder instituído e sociedade; e a incorporação da participação como uma alternativa para a superação deste modelo através de processos que redistribuam, equalizem e universalizem as ações no sentido do desenvolvimento sócio espacial.

2.1 A construção do ideal participativo

A ideia de participação, embora no Brasil tenha sido amadurecida no recente contexto da mobilização popular pela redemocratização – em que tem o seu grande marco –, tem sua conceituação e fundamentação, enquanto uma relação estabelecida entre indivíduos e instituições da sociedade, entre povo e poder instituído, com o advento da Democracia. Esta, por sua vez, não se apresenta na história de forma linear nem se institui de forma constante ou em plena evolução, remontando a formas de organização social ainda primitivas, mas cuja ascensão ocorre sob a forma de um governo popular na antiguidade clássica, mais especificamente na Grécia e em Roma. Posteriormente, outras formas de governo democrático ressurgem – com as devidas diferenciações – em diversas cidades Estados do norte da Itália e no norte da Europa.

No entanto, é na Grécia que, no momento em que a sociedade rompe com os princípios de clausura e passa a se questionar sobre a sua própria representação coletiva e de suas instituições, constitui-se um *locus* social histórico criador de um movimento democrático e, ao mesmo tempo, filosófico. A Grécia dos séculos VIII a V a.C. – fase em que se cria a *polis* – é, portanto, reconhecida como a primeira sociedade a se apresentar capaz de exercer o que Cornelius Castoriadis (1987) identifica como *auto instituição explícita* da sociedade – um processo contínuo e permanente de reflexão, revisão e modificação sobre a sua própria condição de existência e sobre as regras que conformam seu modo de vida. Neste sentido, apresenta-se como a primeira sociedade organizada para debater e deliberar sobre as suas próprias leis, enquanto que em outras sociedades determinados princípios eram herdados dos ancestrais ou entendidos como estabelecimentos divinos.

A *Polis* então se constitui como uma organização sócio espacial a partir dos principados aristocráticos formados pelas necessidades de proteção e refúgio às invasões bárbaras, pelas atividades da agricultura e pela inserção no comércio marítimo e se fundamenta no conceito de lugar de realização da liberdade coletiva do seu corpo social, apresentando como órgãos principais o *prítaneu*, a *boulé* e a *ágora*. O próprio surgimento de Atenas se atribui a uma intenção de se unificar e centralizar uma diversidade de serviços e atividades realizadas, constituindo-se uma ideia de centro político, comercial, religioso e cívico e de um território de refúgio para a população dispersa pelas regiões.

E o *Demos* se institui enquanto o coletivo dos cidadãos, autoproclamando-se como soberano absoluto e declarando a igualdade política entre os indivíduos² perante a lei, consistindo em sua participação ativa nas questões públicas. Esta participação se realiza através da *ekklesia*, uma espécie de Assembleia do Povo, na qual todos os sujeitos obtêm o direito a expressão e manifestação, sob o mesmo peso e significância, sendo assistida por uma espécie de conselho, a *boulé*, para então legislar e governar, consistindo, portanto, na democracia direta.

A organização social e articulação dos cidadãos gregos a partir desta raiz política, por sua vez, instituem um modo de vida baseado na coletividade e na noção de bem comum, implicando na constituição de um espaço público no qual as práticas políticas cotidianas são realizadas e as decisões relativas aos assuntos

² Este direito, no entanto, segundo os preceitos gregos, se restringe aos homens livres, ou seja, o corpo de cidadãos do gênero masculino, livres e adultos.

públicos são tomadas pela coletividade – a *ágora*, local de realização da Assembleia e da implantação dos principais órgãos da cidade Estado.

Esses dois conceitos elementares – *polis* e *demos* –, como modo de vida e organização sócio espacial; como elementos fundamentais para a sabedoria e a noções de bem comum e público e de coletividade; e para a formulação da ideia de participação; é que podem, portanto, ser encarados como uma base para a noção de igualdade³, solidariedade, justiça social e a melhoria das condições de vida na cidade, mesmo na contemporaneidade.

Sobre esta forma de democracia, Castoriadis (1987) ressalta três aspectos importantes:

- O povo em oposição aos representantes, pelo qual o corpo soberano é a totalidade das pessoas envolvidas, enquanto que a representação é um fato estranho à democracia;
- O povo em oposição aos *experts*, pelo qual não se pode haver especialização nem especialistas nos assuntos políticos, pois a sabedoria política pertence à comunidade política e, neste caso, quanto aos assuntos públicos, o melhor juiz só pode se a *polis*; e
- A comunidade em oposição ao Estado, pelo qual entende-se que a *polis* grega não se constitui como um Estado segundo a concepção moderna, enquanto instituição distinta e separada do corpo dos cidadãos; as atividades executivas dessa função administrativa eram, na *polis*, exercidas por escravos e supervisionadas por cidadãos magistrados;

Conforme Castoriadis, este *gérmen* enquanto *auto instituição explícita* da sociedade através da política encontra no processo histórico apropriações e práticas sob formas diferenciadas e mesmo desvirtuadas de um governo popular calcado na participação, apresentando-se de modo controverso sob a ideia do estado nacional na Modernidade, pois

(...) os sistemas de governo popular na Grécia, em Roma, e na Itália não possuíam inúmeras das características decisivas do moderno governo representativo. A Grécia clássica e a Itália medieval e renascentista compunham-se de governos populares locais, mas não possuíam um governo nacional eficaz. Por assim dizer, Roma tinha apenas um governo local baseado na participação popular, mas nenhum parlamento nacional de representantes eleitos (DAHL, 2001, 2009, p. 27).

³ É importante ressaltar que na Grécia, apesar de sua experiência democrática, esta ocorreu em um contexto em que mulheres e escravos não eram considerados cidadãos e que a igualdade estaria restrita a um determinado grupo social formado por “homens livres”.

Uma outra forma combinada de democracia, baseada no ajuste entre a representatividade e a eleição através de diferentes intuições políticas, portanto, não encontra fundamento nem referências nos casos clássicos grego ou romano, tendo então ressurgido condições distintas no norte da Europa, em regiões como a Escandinávia, os Países Baixos, a Suíça e a Inglaterra.

As expansões vikings para a Islândia, por exemplo, teriam prenunciado, a partir das assembleias fundadas entre 600 d.C. e 1000 d.C. sob a lógica da igualdade⁴ – as *Tings* –, uma espécie de parlamento nacional através da congregação de diversas assembleias locais e regionais para a centralização do poder. Já na Suécia, esta tradição de assembleias teria levado, sob a monarquia no século XV, a uma forma de reuniões com representantes convocados pelo rei que, por sua vez, se transformariam no *riksdag* ou parlamento (SCOTT, 1977, p. 112-112 *apud* DAHL, 2001, 2009, p. 30). Na Inglaterra medieval, por sua vez, entre os séculos XIII e XIV, teria ressurgido uma forma de democracia baseada num parlamento representativo capaz de influenciar diretamente a ideia e prática da representatividade moderna. Por outro lado, na Holanda as novas classes sociais criadas com o advento da indústria e o avanço dos setores comercial e financeiro, dotadas de domínio econômico e político, adquiririam capacidade de exercer forte influência sobre os governantes ao ponto de também se instituírem reuniões com representantes advindos desta elite urbana.

Embora suas origens sejam ainda incertas e sua evolução bastante complexa, as ideias de complementaridade e de separação de poderes do Parlamento, de representatividade e de elegibilidade tomariam dimensões consideráveis na modernidade, sendo amplamente estudada e teorizada pelas correntes de pensamento iluministas. Este modelo culmina com a decadência da monarquia absolutista e, posteriormente, no contexto da Revolução Industrial e terá sua justificativa baseada, sobretudo, nas proporções de território e contingente populacional do Estado-nação moderno, deixando de lado a visão tradicional – e essencial – da democracia. Conforme as palavras de Destutt de Tracy, cujas críticas teriam influenciado um dos maiores promotores do republicanismo nos Estados Unidos, Thomas Jefferson:

⁴ A lógica da igualdade entre os vikings, no entanto, apenas se aplicava aos “homens livres”, entre os quais ainda haviam variações de riqueza e *status*. Abaixo deles, estavam os escravos que, mesmo após serem libertados, “continuavam na dependência de seus antigos proprietários” (DAHL, 2001, 2009, p. 29).

A representação ou governo representativo pode ser considerada uma invenção inovadora, desconhecida na época de Montesquieu (...). A democracia representativa (...) é a democracia viável por muito tempo e sobre um território de grande extensão (DESTUTT DE TRACY, 1811, p. 19 *apud* DAHL, 2001, 2009, p. 119-120).

A ideia contraditória da representatividade teria se originado de artifícios antidemocráticos – no sentido estrito de governo realizado pelo povo – pelos quais os governantes se apropriariam de um aparato para a obtenção de privilégios e a manutenção de seu próprio poder. Ela, originalmente, “não era democrática: era uma instituição não democrática, mais tarde enxertada na teoria e na prática democrática (DAHL, 2001, 2009, p. 118). Esta apropriação da democracia sob uma forma representativa seria engenhosamente realizada no contexto da constituinte norte americana, a qual, por sua vez, teria influenciado ou mesmo sido adotada como modelo para a Constituição de outros países da América Latina, inclusive o Brasil.

Sobre os distintos processos de surgimento ou ressurgimento da democracia em regiões, civilizações e momentos diferentes, o que se pode observar em comum – e o que é apontado enquanto condição favorável primordial – é o vigor de um princípio de igualdade entre os indivíduos de uma determinada sociedade. Para que se houvesse uma abertura à livre manifestação e ao poder de decisão por parte dos membros de uma tribo, por exemplo, seria essencial que os indivíduos se identificassem como iguais entre si e qualificados para se expressar e mesmo opinar sobre sua organização social ou seu próprio governo sem interferência de *outrem*. A *autonomia*, por assim dizer, se torna dependente da igualdade. E, ao passo que a construção do ideal participativo apenas se apresentou concreta a partir da democracia, “um impulso para a participação democrática desenvolve-se a partir do que poderíamos chamar de *lógica da igualdade*” (DAHL, 2001, 2009, p. 20).

No entanto, outro aspecto importante a ser também observado é o princípio de inclusão. Enquanto esta, no sentido da incorporação dos indivíduos de forma generalizada ao corpo de cidadãos, se apresentaria inadmissível para os gregos, os romanos, os vikings e na era medieval, ela será evolutivamente, embora não de forma constante, regulada na modernidade. Estas duas condições são essenciais para a observação da construção de uma identidade nacional e da cidadania no

Brasil, as quais influem diretamente sobre os seus paradigmas de planejamento e que se tornam objeto de análise nos itens a seguir.

2.2 A inserção da participação nos paradigmas do planejamento

No que concerne à inserção do ideal da participação no planejamento e gestão urbanos, ou seja, ao seu grau de abertura à participação da sociedade civil nos processos de decisão e definição das diretrizes e ações na produção e reprodução do espaço urbano, percebe-se uma distinção entre as concepções de planejamento e suas formulações sócio políticas na modernidade. Desse modo, é preciso, primeiramente, recorrer a um discernimento entre distintas abordagens dos princípios e práticas de planejamento – assim como suas influências ideológicas –, a partir do reconhecimento de distintos paradigmas e suas interpretações dos problemas sociais urbanos.

Os processos cotidianos de planejamento e gestão urbanos estão diretamente associados a relações de poder estabelecidas entre Estado e sociedade. No tocante a estas relações, John Forester (1989) identifica o controle do acesso à informação como uma complexa fonte de poder neste processo cuja regulação mediatiza as práticas do dia-a-dia e condiciona os cidadãos diante da ação sobre o espaço. A restrição ou a ausência de informação, por sua vez, possibilita a manipulação da sociedade, minando o próprio processo de planejamento e a ação cidadã⁵. Esta apropriação da informação como uma fonte ou instrumento de poder é diversamente abordada por distintas perspectivas de planejamento, segundo Forester: *a tecnicista; a incremental ou pragmática; a liberal-advocacia; a estruturalista; e a progressista*⁶.

⁵ John Forester reconhece 4 “perspectivas” sobre o planejamento a partir da interpretação das relações de poder social; Susan e Norman Fainstein desenvolvem uma tipologia a partir da qual reconhecem 4 “tipos” de planejamento, a partir de sua inserção em um contexto sociopolítico e econômico e associados a teorias políticas desenvolvidas e seguidas em cada contexto; Marcelo Lopes de Souza, por sua vez, apresenta uma abordagem mais diversificada do planejamento, reconhecendo até 10 “abordagens concorrentes”, termo este que prefere adotar.

⁶ Segundo Forester, em sua nota de rodapé nº4, do capítulo 3, o termo refere-se a uma apropriação de elementos da Era Progressista que punham em questão as relações estruturais de um controle antidemocrático do capital. Seu uso rejeita, no entanto, aqueles elementos que buscavam, em vez disso, racionalizar, objetivar, controlar e aquietar os conflitos e a exploração inerentes à economia política do contexto. De modo geral, e em termos sociológicos, refere-se a uma busca em elucidar as diversas possibilidades de práticas contra hegemônicas.

Considerando as tipologias definidas por cada um dos autores referenciais, opta-se por adotar uma abordagem contextual e correspondente, ou seja, que reconheça a formulação de cada um dos tipos de planejamento identificados a partir de um contexto sócio político e econômico e as correspondências entre as definições de cada um, que possam apresentar determinadas similaridades. Desta forma, apoia-se com mais firmeza na tipologia de Susan e Norman Fainstein – a qual apresenta uma clara contextualização dos tipos de planejamento e sua estreita relação com as teorias políticas, tomando-as como grandes paradigmas aos quais se poderiam associar a outras tipologias de planejamento. Abarcam-se também as perspectivas apresentadas por John Forester, além de se compreender a tipologia de Marcelo Lopes de Souza como uma abordagem mais diversificada de correntes dissidentes daqueles “tipos” de planejamento, incluindo aí novas correntes inseridas num contexto mais recente.

O *Planejamento Tradicional*, influenciado pelo pensamento Tecnocrático, tende a atribuir as relações de poder à técnica, interpretando a informação e o conhecimento como uma fonte de poder capaz de superar os problemas da sociedade e da cidade pós industrial. A dedução da tecnologia como uma “cura” para os problemas sociais e econômicos se lança para transformar a ordem social vigente, “velha e obsoleta”, em uma nova ordem, “moderna e positivista”, com uma figura de um Estado centralizador e regulador, no entanto controlado por um estrato social da elite política e econômica, exercendo seu papel em nome da ciência e da razão. O Estado tecnocrático, no entanto, atribui os problemas sociais a uma questão econômica, reduzindo-se sua solução à garantia de trabalho e renda para as classes mais baixas.

Nesse sentido, seu processo de planejamento ignora o aspecto político da questão urbana e carece de um aprofundamento de sua análise e do reconhecimento dos agentes que influenciam os processos de produção do espaço e dos conflitos sociais decorrentes das disputas de interesses, sendo, inerentemente, não apenas parcial como também descomprometido de uma responsabilidade para com a promoção de uma justiça social. Neste caso, a técnica prevalece acima de tudo, assumindo qualificações supostamente suficientes para se formularem os conteúdos do planejamento, presumindo que a *ordem* e a *eficiência* sejam de interesse comum e que a designação dos objetivos de uma ação não

necessite ser consultada à população nem que sejam reconhecidos pelos diversos grupos sociais, conforme bem resumido nas palavras de Thomas A. Reiner:

Como cientistas, ou técnicos, nós trabalhamos com fatos para se atingir a verdade, utilizando métodos e linguagens apropriadas a nossas funções e nossos modos de lidar com os problemas não estão sujeitos à crítica de outrem (REINER, 1967, p. 232 *apud* FAINSTEIN e FAINSTEIN, 1996, p. 267)⁷.

Percebe-se, assim, o caráter centralizador e sectário desta tipologia, a qual assume que a representatividade de uma classe específica, detentora do conhecimento técnico e científico, poderia reconhecer as necessidades e os anseios da coletividade e, a partir disto, decidir em nome da mesma. Ela se apoia ainda em uma relação assistencialista, presumindo as necessidades coletivas sem no entanto abrir a possibilidade ou criar condições de poder para que estas sejam manifestadas pela própria coletividade. Um assistencialismo de caráter restritamente econômico, baseado no ideal de bem-estar social representado pela oferta de trabalho e garantia de renda, porém não alterando as relações de poder social nas quais as classes populares estejam subordinadas ao gerenciamento de uma elite política e científica.

Este tipo se associa estritamente à imposição de um paradigma de ordenação físico territorial, baseado na concepção da cidade ideal e atribuindo o desenvolvimento sócio espacial, estritamente, à técnica. O planejamento se reduz a um planejamento da organização espacial expressivamente de caráter regulatório, traduzindo-se através de um conjunto de diretrizes e metas relacionadas ao uso da terra, ao traçado urbanístico, ao controle da expansão e do adensamento e ao zoneamento (SOUZA, 2001, p. 123). Este mesmo princípio reflete um *viés de classe* pelo qual a ideia de desordem é atribuída às classes sociais mais baixas, significando o atendimento aos interesses particulares das classes dominantes, além de uma visão restrita dos problemas sociais os quais poderiam ser superados através apenas de melhoramentos físicos por políticas econômicas de trabalho e renda.

O *Planejamento Democrático*, diretamente associado à teoria da Democracia, tem sua concepção atribuída ao surgimento e à consolidação das críticas ao planejamento tecnocrático enquanto imposição elitista de interesses de classe e

⁷ Tradução livre do autor, do original: *As scientists, or technicians, we work with facts to arrive at truth, using methods and language appropriate to our tasks, and our ways of handling problems are not subject to outsider's criticism.*

interpreta a informação como uma fonte de poder para se habilitar a transformação de um processo participativo no planejamento, confrontando Estado e sociedade através dos diversos grupos sociais, neste caso podendo ser considerada como uma *visão progressista* de John Forester. A *Teoria Democrática*, embora presente, segundo Susan e Norman Fainstein, divergências quanto a sua forma mais apropriada de ser praticada e também contradições ao seu ideal clássico, se baseia no princípio de que a soberania deve emanar do povo, identificando a coletividade como a única fonte de valores públicos. A partir deste princípio, portanto, toda e qualquer decisão, para ser reconhecida como de interesse público, somente pode ser formulada e tomada na própria dimensão pública.

Desta forma, a população é compreendida enquanto uma autoridade máxima na formulação do planejamento, preconizando-se seu direito à participação na definição de princípios e diretrizes sem, no entanto, desconsiderar a figura do planejador por seu conhecimento científico e sua capacidade técnica de orientar para as alternativas possíveis. Neste sentido, tende a favorecer grupos sociais historicamente excluídos fazendo, mais do que priorizar determinadas classes, buscar a legitimação da representatividade de determinados segmentos e a criação de condições equilibradas de poder social para a instituição de uma “democracia genuína”. Assim, não deixa de realizar uma problematização a partir dos conflitos de interesses particulares entre classes e de se considerar o exercício do poder social e seu aspecto essencialmente político no processo de planejamento, questões até então não confrontadas pelo planejamento tecnocrático.

Três críticas principais são inicialmente direcionadas à teoria e ao planejamento de caráter democrático: a dificuldade da construção de um senso coletivo e de atuação em prol do interesse público pela população, face ao processo de conscientização ser lento, ao longo do qual é comum se deparar com uma ética inábil e individualista; a obscuridade da importância do conhecimento e da participação dos cidadãos no processo de planejamento, na qual se depara com uma apatia popular generalizada e com uma incipiente organização da sociedade civil, em muitos casos, e conseqüentemente, na qual uma pequena minoria se insere no que poderia se constituir como movimentos sociais; e a limitação de seu princípio da maioria enquanto um posicionamento universal e imaculável, cujo regimento se arrisca, por outro lado, mesmo a uma forma de autoritarismo, negligenciando as

implicações a determinados segmentos sociais, e à aceitação da falsificação enquanto realidade⁸ (FAINSTEIN, Susan e FAINSTEIN, Norman, 1996, p. 276-177).

Neste sentido, os princípios democráticos devem ser considerados e aplicados nas práticas de planejamento e na gestão enquanto um processo e não como um fim. Sua relativa abertura para com a participação popular significa a criação da possibilidade de a sociedade civil se inserir gradativa e continuamente neste processo e se tornar cada vez mais consciente e capaz de decidir a respeito de seu próprio governo, mas que ainda encontra dificuldades e limites para se exercer uma prática legítima e efetiva. Por outro lado, também significa uma investida no sentido de um processo de caráter essencialmente público e comprometido com a busca por justiça social, cujas teorias e práticas de participação necessitam ser formuladas e inovadas.

O *Planejamento Equitativo*, apoiado na teoria socialista se apresenta, tal como o democrático, como um impulso no sentido da equidade social e uma oposição ao planejamento tradicional, embora apresente também suas diferenças e particularidades. Seu reconhecimento e exposição da diversidade e do conflito de interesses de classes enfatiza a apropriação do poder social pela classe dominante e as conseqüentes distribuição desequilibrada dos recursos sociais e parciais definições de princípios e objetivos do planejamento, desmitificando as políticas subsidiárias ao capital enquanto mascaradas como de “interesse público”. Diante disto, a interpretação da informação enquanto fonte de poder social propõe sua apropriação por parte de grupos sociais historicamente excluídos e sub representados para se inserirem no processo de planejamento sob condições equilibradas, baseando-se em uma assistência de caráter técnico-científico-informacional.

Neste sentido, apresenta-se de forma equivalente ao também chamado de *planejamento advocatício*⁹, originalmente associado à defesa dos interesses de grupos sociais historicamente excluídos. E, ao considerar relativa participação na determinação de princípios e objetivos e encarar o planejamento enquanto uma atividade de cunho político, mais que científico e especializado, justifica a essência da participação na formação do interesse público.

⁸ Tradução livre do autor, do original: *ersatz as real*.

⁹ O chamado *Advocacy Planning* é incluído no paradigma do Planejamento Equitativo por Susan e Norman Fainstein (1996), segundo os quais o termo teria sido originalmente definido por Paul Davidoff e, de modo geral, interpretado por significar “*advocate for the poor*”.

O *Planejamento Incrementalista*, sustentado pela Teoria Liberal, baseia-se na ideia de liberdade e justiça enquanto valores individuais, interpretando a coletividade ou o interesse público enquanto mera resultante da interação de uma multiplicidade de interesses particulares. Desta forma, considera o direito e a conquista sociais como méritos da individualidade e desclassifica quaisquer políticas de beneficiamento a um grupo social – mesmo que historicamente excluído – em detrimento do não favorecimento de outro. E assim implicando na preservação da condição existente das relações de poder. Contraditoriamente, tende a beneficiar, primordialmente, grupos sociais já privilegiados pela sua força política e econômica.

Neste sentido, tal como o Planejamento Tradicional, carece de uma problematização das condições sócio econômicas, reduzindo a ação sobre as mesmas sob perspectivas econômicas financeiras e organizacionais. Apresenta uma visão deturpada dos conflitos sociais, reduzindo sua origem e existência à sua própria exposição, ou seja, enquanto os mesmos se mantiverem ocultos ou obscurecidos, eles são ignorados. Desta forma, evita a interação política e a politização da questão urbana do próprio planejamento pelos seus potenciais em expor os conflitos sociais e fazer surgir novas formas de reivindicações de direito e exercício da cidadania. Assim, se apropria da informação como fonte de poder para atender às necessidades “organizacionais” e “incrementais” de uma ação centralizadora sobre a gestão urbana, retendo-a sob o controle do poder público e sob a influência de agentes sociais cuja força política afiança o atendimento e a prevalência de seus interesses particulares.

Seus princípios o caracterizam como uma forma de “não planejamento”, ou como adoção sistemática de um conjunto de incrementos que representam mudanças e adaptações pontuais e isoladas sob uma perspectiva radical da política urbana diante da condição existente. Assim, desconsideram novas possibilidades e alternativas num sentido progressista no âmbito da melhoria da qualidade de vida e da justiça social.

Ao serem incorporados, a qualquer custo, a práticas de gestão urbana, se associam ao planejamento estratégico, ao planejamento situacional e a concepções de mercado sobre o planejamento, como *trend planning*, o *leverage planning* e o *private management planning* (BRINDLEY *et al*, 1989 *apud* SOUZA, 2002, p. 136). Desse modo, este paradigma de planejamento se ajusta aos interesses do capital – assimilando a crítica fisiocrata sobre o Estado e preconizando a diminuição ou

mesmo a supressão de sua presença no planejamento e gestão, abrindo frente para a livre atuação do mercado e incorporando uma forma de ação baseada no Empreendedorismo Urbano. Esta forma de interpretação do planejamento, por sua vez, se caracteriza pela desregulamentação e pela exceção e se materializa através dos grandes projetos urbanos, expressamente representados pelos interesses do capital imobiliário.

A seguir, propõe-se um quadro identificando cada paradigma de planejamento abordado e como, em sua teoria e em seu contexto sociopolítico e econômico, se inserem diversos tipos de planejamento e formas de apreensão e ação sobre o espaço urbano. Suas respectivas descrições sínteses são compostas por itens como o Enfoque, Escopo, Referenciais Conceituais Básicos e grau de Abertura à Participação.

PARADIGMA	TIPOS	ENFOQUE	ESCOPO	REFERENCIAIS CONCEITUAIS BÁSICOS	ABERTURA À PARTICIPAÇÃO
PLANEJAMENTO TRADICIONAL E TEORIA TECNOCRÁTICA	Físico Territorial	planos de ordenamento espacial, baseados na modernização e na racionalidade	organização físico territorial (uso do solo, traçado urbanístico, adensamento, zoneamento etc.)	<i>Welfare State</i> e Estado intervencionista; adaptação à era industrial e ao capitalismo	ação centralizadora do Estado restringe emancipação participativa; coerção e manipulação
	Sistêmico	enfoque racional e positivista da ciência, com ênfase no "funcionamento" das cidades	físico territorial e "sistêmico"; composição de diversos sistemas técnicos e funcionais das cidades	Estado forte e intervencionista, provedor das mudanças estruturais da cidade	racionalidade instrumental e abordagem tecnocrático cientificista; coerção e manipulação
PLANEJAMENTO INCREMENTALISTA E TEORIA LIBERAL	Perspectivas Mercadofílas	modernização e desenvolvimentismo econômico;	estratégia empresarial; "grandes projetos" urbanísticos e incorporação imobiliária	<i>corporate strategic planning</i> ; cidade enquanto empresa; neoliberalismo e <i>empreendedorismo urbano</i>	desregulamentação do Estado versus livre atuação do mercado; coerção, manipulação e cooptação
	<i>New Urbanism</i>	compatibilização entre crescimento e modernização com preservação de valores "comunitários" e ambientais	físico territorial com valores ambientais e políticas públicas; desconcentração e distribuição espacial	concepção de cidade pela instrumentação urbanística; conformação sócio espacial pelo desenho urbano	abertura à participação é limitada, rendendo-se à <i>pseudoparticipação</i> ; informação e consulta
	Ecologismo e Sustentabilidade	modernização e sustentabilidade ecológica das cidades	físico territorial com adoção de ética e práticas ecológico sustentáveis;	sustentabilidade restrita à frente ecológica e ambiental; carece de abrangência político social	compromisso retórico para com a participação; informação e consulta
PLANEJAMENTO EQUITATIVO E TEORIA SOCIALISTA	Comunicativo/ Colaborativo	consenso entre grupos sociais distintos para o reconhecimento dos interesses em jogo	práticas comunicativas e acordos voluntários em cooperação para a construção de um consenso	"empreendimento comunicativo" e "racionalidade comunicativa"; defesa do bem-estar social	construção consensual, recaindo na <i>pseudoparticipação</i> ; informação e consulta
	Rawlsiano	justiça social;	priorização das necessidades dos grupos desprivilegiados	ética baseada na "Teoria da Justiça", de Rawls; oposição à noção liberal de igualdade	tende à <i>pseudoparticipação</i> , já que não preconiza a democracia direta; informação e consulta
PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO E TEORIA DEMOCRÁTICA	Planejamento Politizado	justiça social e gestão democrática	função social da propriedade e da cidade e incorporação da participação popular	princípios do Direito à Cidade; ideário da Reforma Urbana; síntese entre reflexão técnica e experiência de movimentos sociais;	informação, consulta, cooptação, parceria e delegação de poder

Quadro 1: Quadro Sinótico dos Paradigmas de Planejamento X Abertura à Participação Social.
 Fonte: Elaboração do autor com base em Forester (1989), Fainstein e Fainstein (1996) e Souza (2002).

A “classificação” expressa pelo quadro acima visa a, mais do que uma caracterização de cada paradigma e tipo, a qual pode ser questionada e reformulada dependendo da conjuntura, identificar os seus princípios. E como eles se traduzem em diretrizes e práticas de um planejamento que se comprometa com os parâmetros da autonomia e da qualidade de vida e justiça social, ao mesmo tempo em que se questionem princípios e práticas que vão de encontro ou impeçam o alcance dos mesmos. Por fim, ela permite identificar como cada um dos paradigmas e, respectivamente, tipos de planejamento se relacionam com as formas de apropriação e controle da informação e o seu grau de abertura para com a participação social. A partir daí, percebe-se com maior clareza as condições da participação – entendendo-se os seus limites e possibilidades – em cada conjuntura e, a partir de uma análise do processo de urbanização e constituição cidadã, a ser feita a seguir, poder-se-á considerar a saga da efetividade da participação nas práticas de planejamento e gestão do espaço urbano no Brasil.

2.3 Urbanização capitalista, exclusão política e participação restrita no Brasil

O processo de urbanização, bem como o pensamento e as ações no campo do planejamento urbano no Brasil, caracterizaram a construção de uma sociedade marcada pela exclusão, de uma cidadania desigual e de um modelo de intervenção sobre o espaço baseado em uma concepção modernizadora e tecnocrática. Essa caracterização se evidencia desde a era colonial à república e ao estado novo, intensificando-se no período da ditadura militar, apenas se alterando durante o contínuo processo de redemocratização. A reconstrução cidadã acompanhada pelo ideal participativo, por sua vez, se anuncia na década de 1960, consolidando-se apenas no contexto da nova constituinte sob os ideais da Reforma Urbana nas décadas de 1980 e 1990.

O pensamento urbanístico que, surgido enquanto ciência durante o século XIX atribuiu-se à problematização da questão social em decorrência do processo de industrialização nos países centrais, aparece, aqui, em confronto a um Estado e sociedade de bases agrárias nas quais o ruralismo predominava na construção de uma nacionalidade e na formulação das políticas públicas. A emersão das cidades, a implantação da indústria e a formação de uma classe social representada pelo proletariado apresentavam-se como uma ameaça à estabilidade das elites coloniais,

à garantia de seus privilégios e à composição da estrutura fundiária, alterando-se apenas com a nova possibilidade de sua atuação comercial e política a partir da inserção do Brasil no comércio internacional através da atividade cafeeira.

A cidadania, por sua vez, é instituída sobre uma distinção social, através da qual a garantia de direitos era estabelecida distintamente entre diferentes setores sociais, sendo eles restritamente exercidos como privilégios pelas classes dominantes. Da mesma forma, a restrição da cidadania política limita o acesso à propriedade fundiária e implanta um processo de distribuição de desigualdade.

(...) Todos os residentes nascidos no país podem ter sido cidadãos nacionais brasileiros, mas nem todos os cidadãos tinham direitos legalmente iguais e uniformes. Em vez disso, os princípios de igualdade (...) nunca se tornaram o âmago nem a ponta de lança da cidadania brasileira (...). Em vez disso, o Estado brasileiro formulou a cidadania, e os brasileiros a praticaram, como um sistema de distribuição diferenciada de direitos. Com base em diferenças sociais não inerentes à definição da cidadania nacional, o Estado discriminava cidadãos em diferentes categorias de direitos desiguais, privilégios, imunidades e poderes (HOLSTON, James, 2013, p. 97-98).

Neste contexto, a formação de uma nacionalidade pela constituição do povo e da nação, incidindo nas políticas migratórias para a expansão do setor cafeeiro faz refletir, já na República Velha, um modelo excludente e exploratório de urbanização imposto pelo capital comercial, conforme analisado a partir de A. Torres:

O Brasil tem de ser uma república social, por força de seu destino, e da fatalidade de seu surto na era da questão social; e tem de ser, intuitivamente, uma república agrícola. É preciso ser, porém uma república social, previdente e conservadora, para que o povo não sinta um dia a necessidade de arrancar à força o que os governos lhes podem dar dentro da ordem, sem prejuízo de terceiros.

Poder-se-ia, talvez, temer que os proletários, aglomerados nas cidades, não aceitassem de bom grado a volta ao trabalho rural; e que a falta de preparo e indolência a que se habituaram trouxessem certa dificuldade à execução da ideia (TORRES, 1978, p. 132-133 *apud* RIBEIRO e CARDOSO, 1996, p. 58).

As concepções de caráter ruralista e racista, portanto, moldaram as políticas públicas dessa primeira república, pelas quais se concentravam os esforços para o desenvolvimento do país através do campo – ao passo que reagiam à ideia de cidade – e já se demonstravam restrições à instituição da igualdade de direitos, enquanto as massas populares e trabalhadoras eram vistas como “classes perigosas” à supremacia das elites. Neste sentido, a cidade apareceria como “o *locus* da desordem social e política” (RIBEIRO e CARDOSO, 1996, p. 58), fazendo-se refletir sobre os processos de desenvolvimento urbano e de formação da cidadania. Esta visão, no entanto, se modifica no contexto do comércio internacional

e do reconhecimento do atraso do país frente à modernidade, em que uma súbita negação do passado se torna uma ânsia de modernização influenciada pelos moldes europeus.

As precursoras intervenções urbanísticas visam, portanto, a criação de uma nova imagem de cidade compatível com uma capital inserida no comércio internacional e se voltam para servir aos anseios econômicos, políticos e mesmo estéticos da elite atuante na cultura cafeeira. No entanto, descomprometidas com a questão social e os problemas urbanos decorrentes das atividades do capital comercial¹⁰, das políticas migratórias e do próprio crescimento urbano. Muito menos, estariam preocupadas com a condição das classes populares – sobre as quais as intervenções apenas se imporiam mais adiante, essencialmente para atender às reivindicações da elite, através do *higienismo*. Esta ação, cuja estratégia se justificaria pelo discurso de combate e prevenção de epidemias estaria focada, por outro lado, na produção de uma nova imagem de cidade através da liberação do porto¹¹ para a atuação do comércio e para a construção de uma nova paisagem urbana atraente ao capital externo. Este modelo de ação do Estado promove tacitamente uma exclusão a qual expressa, no sentido deste trabalho, que uma ideia de incorporação da sociedade – de forma coletiva e equânime – nos processos decisórios acerca da intervenção sobre o espaço teria sido absolutamente abolida da sua agenda e que qualquer tentativa de reivindicação ou emancipação teria sido marginalizada e condenada.

No período do Estado Novo, a assimilação de caráter populista da questão social faz emergir uma noção de cidadania estritamente atribuída ao trabalho e à inserção do indivíduo na produtividade do país. E, sob esta concepção, formula-se uma concepção de Estado enquanto promotor de políticas no campo “da previdência e assistência social” e “das condições de vida dos trabalhadores” (RIBEIRO e CARDOSO, 1996, p. 60), com o intuito de se garantir a reprodução da força de trabalho e a sua capacidade produtiva.

¹⁰ Para uma análise sobre o processo de urbanização sob a atuação do capital comercial no período pré-industrial no Brasil, ver Oliveira (1982).

¹¹ É notória a semelhança das ações contemporâneas sob a égide da competitividade do planejamento estratégico concretizado através dos grandes projetos urbanos na zona portuária carioca no contexto dos “grandes eventos” olímpicos a serem realizados na cidade do Rio de Janeiro. Situação em que se constrói a imagem de uma cidade inserida na competição internacional e se realiza uma “limpeza” do lugar para a abertura, desta vez, para a atuação do capital imobiliário.

Baseando-se nos modelos dos países centrais e apoiando-se sobre o *taylorismo*, cria-se um padrão *higiênico-funcional* novamente associado à ideia de modernização e de inserção da cidade no circuito do capitalismo, agora interpenetrado pela industrialização. E a intervenção sobre o espaço se fundamenta no discurso condenatório da realidade e na ideia de cidade ideal, característicos do planejamento tradicionalista e tecnocrático, materializando-se em obras de embelezamento e monumentalidade impostas sobre a questão social – a qual se traduz, reduzidamente, em mais uma forma ação de controle social do espaço. Este modelo, que se manifesta através de grandes planos urbanísticos elaborados para diversas “cidades ideais” modernizadas, tem padrão desenvolvido no Brasil principalmente a partir do plano de Alfred Agache para o Rio de Janeiro, concluído em 1930¹².

A constituição da identidade nacional e a construção de uma cidadania deixam se der buscadas numa “essência rural” e reaparecem, no contexto do nacional desenvolvimentismo, novamente associadas às ideias de modernização, agora sob uma reestruturação industrializante e urbanizadora. No entanto, a cidade é inicialmente problematizada, de modo restrito, em seus aspectos econômicos, permanecendo a característica submissão da questão social. E a “questão urbana” é resumida à questão do crescimento econômico do país. Assim, um padrão *tecnoburocrata desenvolvimentista* assume como objeto de enfoque racionalizador e administrativo – tratando-se agora não da criação da cidade ideal, mas de “gerir com eficiência a cidade existente”. Os problemas urbanos são então considerados como disfunções do crescimento e limitadores de sua capacidade, instituindo-se uma relação viciosa em que “o objeto de intervenção passa a ser o próprio poder (RIBEIRO e CARDOSO, 1996, p. 68). A intervenção sobre o espaço assume características não apenas tecnocráticas como também *incrementalistas*, sendo marcada por obras pontuais, imediatistas e constrictas assinaladas pelo monumentalismo, pelo rodoviarismo e pelo remocionismo.

Por outro lado, o quadro de tensões sociais impulsionadas pelo surgimento e fortalecimento da classe proletária e pelo engajamento de setores profissionais e

¹² O urbanista francês foi, em julho de 1927, convidado pelo então prefeito do Rio de Janeiro, Antônio Prado Junior, para uma série de conferências sobre o desenvolvimento e a remodelação das cidades, culminando com sua então contratação, pela Prefeitura da cidade, para a elaboração do plano de extensão, renovação e embelezamento da capital do país (VALLADARES, 2005). O plano teria sido concluído em 1930 (<http://planourbano.rio.rj.gov.br/>) porém não seria implementado após a instauração da ditadura de Getúlio Vargas, no mesmo ano.

acadêmicos se faz refletir sobre a organização sindical e civil-popular em torno das condições de vida e das disputas por direitos e benefícios pela ação do Estado. A questão social enfim emerge no campo do pensamento crítico e se insere de forma crucial sob o nacional desenvolvimentismo com a centralização da política urbana e a construção de um sistema nacional de planejamento caracterizada pela criação de órgãos como o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), em 1964; e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), em 1979; e pela atuação de órgãos já existentes como o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM); o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB); e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). No entanto, o governo autoritário mantém um padrão que viria a “produzir uma ‘tecnificação’ dos problemas urbanos, com sua consequente ‘despolíticação’” (RIBEIRO e CARDOSO, 1996, p. 69).

Os paradigmas hegemônicos que orientam os processos de urbanização e as diretrizes da constituição cidadã e do planejamento se caracterizam pela exclusão e desigualdade. A influência sobre as decisões referentes ao uso e ocupação do solo urbano exercida pela incorporação do mercado fundiário tem seu reflexo na dimensão territorial, em que o espaço é delimitado socialmente a partir de determinações mercadológicas. A consequente condição sócio espacial, expressa pela exclusão e a ilegalidade, por sua vez, se apresenta como um instrumento de exclusão política. O espaço, neste caso, é apropriado não apenas como meio de produção, mas também como meio de privação e destituição de direitos (MARICATO, 1996).

As implicações da urbanização capitalista, sintetizadas na exclusão social e concretizadas na segregação sócio espacial, estão, sobretudo, atribuídas a uma relação de poderes através da qual a exclusão política, historicamente impulsionada pelo Estado e a sociedade elitista brasileiros, faz retroagirem as condições sociais e econômicas características deste processo. A exclusão e a desigualdade condicionam uma considerável massa da população em situação de ilegalidade que, por sua vez, se constitui como uma base cíclica da exclusão em sua globalidade. Esta situação, ora estimulada pelo próprio Estado, é meditada pelo desprovento de direitos e de legitimação das reivindicações da população excluída e marginalizada, limitando-se seu acesso a uma gama de bens e serviços urbanos.

Ser pobre não é apenas não ter, mas sobretudo ser impedido de ter, o que aponta muito mais para uma questão de ser do que de ter (Demo, 1993, p. 2 *apud* Maricato, 1996, p. 57).

Isto é, associada à desigualdade e à ilegalidade, a exclusão reproduz a restrição de direitos e o exercício cidadão. Esse modelo se reflete e se materializa no espaço e a “exclusão social tem sua expressão mais concreta na segregação sócio espacial:

O espaço urbano aprofunda as desigualdades sociais da nossa sociedade: por exemplo, são aqueles que mais necessitam do transporte que moram mais longe do local de trabalho e mais pagam relativamente para se locomoverem na cidade; em contraposição, aqueles que já absorvem a maior parte da renda monetária são justamente os que desfrutam das melhores condições urbanas e, ao mesmo tempo, possuem os imóveis de mais alto valor. As nossas cidades são, portanto, um círculo vicioso de pobreza e de riqueza, de miséria e de abundância (RIBEIRO, 1986, p. 8).

Esse modelo se intensifica através do avanço do capital imobiliário, em que “a diferenciação é uma das características sobre as quais se realiza o mercado imobiliário, na sociedade capitalista (MARICATO, 1996, p. 92)”. A urbanização orientada pelos interesses do capital imobiliário é inerentemente excludente, pois seu avanço pressupõe a criação de uma reserva fundiária para sua exploração e acumulação que, por sua vez, não se pode deixar comprometer por fatores que impeçam ou restrinjam sua valorização. E, por ser excludente, pretende limitar todo e qualquer tipo de poder de decisão que possa incidir sobre o uso e ocupação do solo de modo que ameace esta criação de reserva e a sua valorização.

As estreitas relações entre o mercado fundiário, a exclusão, a desigualdade e a ilegalidade são estabelecidas e intensificadas no processo de ocupação do território nacional e constituem um modelo de gestão inicialmente representado pelas autoridades da administração colonial, diante da incapacidade e inabilidade de governo Estado. Este modelo se caracteriza pela concentração de poder de decisão e gestão associado aos interesses particulares das elites sociais locais, personificadas principalmente pelos grandes proprietários de terras, e se exerce pela prática do *coronelismo*¹³, perpetuando-se através do império e da república e se refletindo em severas consequências para o desenvolvimento da cidadania.

Esta, segundo James Holston, se constrói de forma “diferenciada” e apresenta uma trajetória “universalmente includente na incorporação e maciçamente desigual na distribuição” (HOLSTON, 2013, p. 28). A luta por sua reconquista e reconstrução no contexto da redemocratização, no entanto, acaba por se restringir,

¹³ Esta “aliança” entre poder público e poder exercido por forças locais confundem as representações da lei e dos interesses particulares, e significa uma “privatização do público em todo o país”. Em províncias locais, as forças privadas por vezes exercia poder ainda maior – e até mesmo contrário – que o próprio império (HOLSTON, 2013, p. 100).

exceto sob uma nova forma de luta insurgente a ser analisada adiante, ao campo do sistema político e a uma “cidadania política”, que por sua vez apenas se torna igualitária a partir da eleição direta para presidente após a ditadura e as eleições indiretas e não universais.

Em vez disso, a maioria se concentra na transformação de sistemas políticos – na mudança do regime, competição eleitoral e suas precondições – e nas operações de governo que são marcos da democracia do Atlântico Norte. Essas considerações são por certo fundamentais. Estabelecem que uma maioria de países (63%) se tornou agora democrática no sentido de que são democracias eleitorais e têm vivido esse processo, no final do século XX, num ritmo nunca antes experimentado. No entanto, esse tipo de foco político não consegue explicar de maneira adequada, se é que consegue, o tipo de disjunções da cidadania (...). Essa disjunção se tornou uma condição tão global da democratização contemporânea quanto as eleições livres (HOLSTON, 2013, p. 397).

Esta luta restrita pela reconstrução cidadã, traduzida por reivindicações concentradas no campo político e sistematizadas no processo eleitoral, não possibilita a criação de um estado democrático de direito nem de uma cidadania efetiva. Como sustenta Holston, citando O’Donnell, “a inefetividade do estado-enquanto-lei’ produz ‘cidadania de baixa densidade’ e ‘áreas marrons’ em novas democracias, nas quais os direitos do cidadão são sistematicamente violados, e porque essas condições de cidadania têm consequências terríveis para a democracia” (HOLSTON, 2013, p. 397). A cidadania brasileira reconstruída nesta conjuntura, apesar de consideráveis inovações para o desenvolvimento da democracia, mostra o “*paradoxo perverso* da democratização”, caracterizado pela “convivência de políticas democráticas com a violência e a injustiça” social, que debilitam o desenvolvimento de seus princípios e de práticas participativas.

O modelo de urbanização capitalista no Brasil, marcado pela exclusão e pela desigualdade, e o processo de instituição da cidadania baseado na distinção social incidem sobre a segregação social. E assim é criado um ciclo de exclusão política e privação de direitos e meios de reprodução social que, por sua vez, reflete sobre a organização sociopolítica da sociedade brasileira, o que é esquematizado através da figura a seguir:

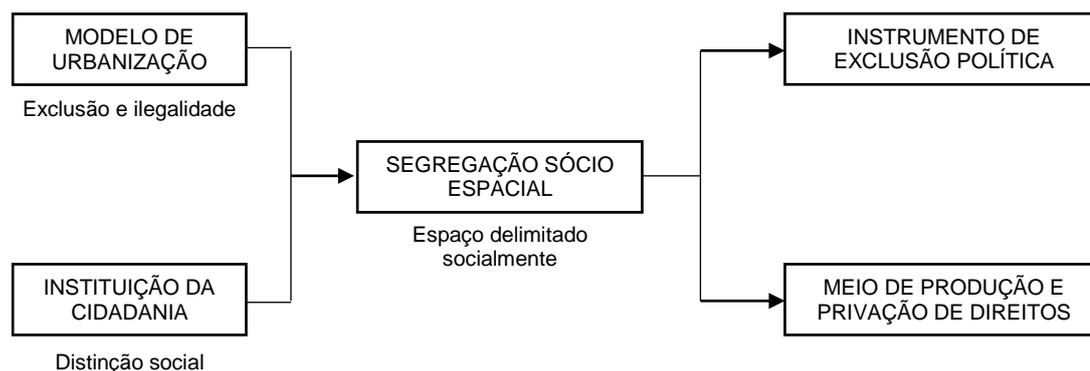


Figura 1: Esquema de causação de urbanização e cidadania desigual.
 Fonte: Elaboração do autor, com base em Ribeiro e Cardoso (1996), Maricato (1996) e Holston (2013).

Por outro lado, em superação ao modelo esquematizado acima, a essência da cidadania deve ser buscada “acima de tudo por meio de [sua] extensão para além da política para outras esferas”, através da “transferência de democracia de uma esfera política para a esfera social” (BOBBIO, 1989, p. 155-156 *apud* HOLSTON, 2013, p. 397). Ela se estende pela construção das bases de uma nova participação cívica nas lutas pelo direito à cidade, incorporando-se numa nova cidadania urbana.

A urbanização então se apresenta como um fator significativo para a expansão e equiparação da cidadania, possibilitando sua articulação em uma formulação alternativa. Assim, o aspecto físico territorial e representado pelo acesso à rede de serviços e infraestrutura expressa uma importância substancial e a característica autoconstrução do espaço, em especial da habitação, se torna um domínio de elaboração simbólica para a reconstrução cidadã (HOLSTON, 2013). A condição de exclusão e ilegalidade, então, estimulam nova participação cívica e a realização da cidadania se torna questão central da democratização das cidades (HOLSTON, 2013, p. 398), sendo imprescindível a incorporação do cidadão no processo de gestão. Formula-se uma concepção mais ampla da democracia que se estende para os aspectos civis, socioeconômicos e culturais, fazendo parte do cotidiano popular e fugindo à margem da especialização e tecnificação do discurso do planejamento.

Ao passo que, até o momento, o planejamento aparecia voltado estritamente para a capacidade produtiva e o crescimento econômico do país, sendo a questão social secundarizada e qualquer alcance neste sentido surgida como consequência

dos objetivos primeiros, este paradigma se apresenta em transformação no campo de pensamento crítico e com a própria insurgência popular expressa pelos movimentos sociais urbanos. Esses aspectos e princípios de resistência aos paradigmas Tradicional e Incrementalista são sintetizados na luta pela Reforma Urbana e instrumentalizados através do “planejamento politizado”, através dos quais se observa uma radicalização dos problemas urbanos diante da justaposição dos conflitos e disputas sociais decorrentes do modelo de produção do espaço.

2.4 O ideário da Reforma Urbana e o Planejamento Politizado e Participativo

A fragilidade em garantir condições mínimas de justiça social e qualidade de vida pela racionalidade do Estado e pelo livre funcionamento do mercado – a qual já teria sido questionada por visões progressistas – expõe novamente as contradições de uma concepção de planejamento caracterizada pelo desenvolvimentismo e renovada através de perspectivas mercadófilas formuladas no bojo do *neoliberalismo*. A crítica ao planejamento tecnocrático proveniente da sociologia urbana ressurgiu através da reapropriação do planejamento pelo pensamento crítico e marxista, elaborando uma síntese através da articulação entre setores técnicos e acadêmicos e os novos movimentos sociais [insurgentes] na década de 1960, condicionada pelo processo de industrialização e a intensificação da urbanização. Logo, se radica a problematização sobre a acumulação capitalista do espaço e suas contradições, acompanhada pelo reconhecimento e a exposição das desigualdades, os conflitos e as disputas sociais.

Dentre as reformas de base sob o governo de João Goulart se destacava, no âmbito do desenvolvimento urbano, a Reforma Urbana. No entanto, apesar de consideráveis organização e mobilização sociais, o governo não demonstra “condições políticas” fortes o suficiente para a realização de sua pauta e a implementação de seu Plano Trienal, sendo interrompido com a instauração, em abril de 1964, da Ditadura Militar.

O caráter autoritário deste regime racionaliza o planejamento urbano de tal modo que resulta em sua expressiva despolitização e na intervenção tecnicista sobre o espaço, não sendo capaz, no entanto, de ocultar sua incompetência em superar as desigualdades sociais – que na verdade teriam sido agravadas durante o período. Nem de evitar que novas concepções fossem formuladas com base na

crítica às condições estruturais do capitalismo e ao modelo tecnocrático, mesmo que de forma regulada. Suas contradições e fracasso, acompanhados pela crise do “milagre econômico” e o fortalecimento do movimento de resistência à ditadura, “criam as condições propícias para a crítica radical destes modelos” e dos problemas urbanos como uma consequência inerente da concentração de renda e investimentos no espaço, cuja contraposição é expressa por Ribeiro e Cardoso:

Contrapunham-se aos modelos tecnocráticos do governo militar não só a crítica ao Estado, como também a concepção de que somente as lutas sociais produziram políticas capazes de efetivamente atender às necessidades das camadas populares urbanas (RIBEIRO e CARDOSO in: GRAZIA, 1990, p. 73).

Essa radicalização se faz exercer primordialmente na identificação dos diversos atores sociais que influem sobre a reprodução do espaço urbano e através da articulação sócio política da sociedade civil para expor os conflitos e travar as disputas sociais, apostando neste embate para a formulação dos princípios de uma ética urbana:

Sem o peso da população organizada, o planejamento urbano, apesar de muitas vezes fundar-se nas boas intenções dos técnicos, estaria fadado a uma ação limitada pelas necessidades da acumulação do capital (RIBEIRO e CARDOSO in: GRAZIA, 1990, p. 73).

Com o recuo do regime e o início do processo de redemocratização através do estabelecimento da Assembleia Constituinte e da abertura às iniciativas populares para emendas constitucionais, a proposta encabeçada pelo MNRU consolidou as bases para a formulação de um pensamento crítico e um novo formato de planejamento caracterizado pela politização da questão urbana e pela participação política da sociedade nas decisões sobre a cidade¹⁴.

Compondo um ideário reformista caracterizado pelo *universalismo*, pelo *redistributivismo* e pela *democratização* e *descentralização*¹⁵ (SANTOS JUNIOR, 1995, p. 38) a proposta da Reforma Urbana consolida um conjunto de ideias que já

¹⁴ A Assembleia Nacional Constituinte previu, em seu anteprojeto de 15 de Julho de 1987, a participação da sociedade civil através da proposição de emenda constitucional por iniciativa popular, por meio de entidade organizada. Para sua admissão, a proposta deveria ser apresentada por três entidades associativas e obter, no mínimo, 30 mil assinaturas de eleitores. A emenda popular da Reforma Urbana foi entregue à Assembleia em Agosto 1987 com o apoio de seis entidades e com cerca de 150 mil assinaturas, sendo então “constituída de 23 artigos divididos em cinco títulos: Dos Direitos Urbanos; Da Propriedade Imobiliária Urbana; Da Política Habitacional; Dos Transportes e Serviços Públicos e da Gestão Democrática da Cidade” (SANTOS JUNIOR, 1995, p. 46).

¹⁵ Segundo Santos Junior (1995, p. 38), o *universalismo* se refere à extensão e ampliação dos direitos sociais ao conjunto da população; o *redistributivismo* se refere à redistribuição de renda; e a *democratização* e a *descentralização* se referem à incorporação da participação da sociedade no planejamento e nas decisões governamentais.

vinham sendo debatidas desde os anos 1960, sendo então sintetizadas pelos seguintes proposições:

- a) a instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da política urbana;
- b) reformas nas relações intergovernamentais e nas relações governo-cidadania: a primeira, com a municipalização da política urbana; e a segunda, pela adoção de mecanismos que institucionalizem a participação direta da população no governo da cidade;
- c) fortalecimento da regulação pública do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião especial urbano etc.) de política fundiária que garantam o funcionamento do mercado de terras condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária, e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização;
- d) inversão de prioridades no tocante à política de investimentos que favoreça às necessidades coletivas de consumo das camadas populares submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da 'espoliação urbana'; isto é, as diferenças entre as classes e camadas sociais não são decorrentes apenas da distribuição de renda operada pelo mercado de trabalho, mas também, e de forma importante, da regulação seletiva do acesso ao uso da cidade (RIBEIRO e SANTOS JUNIOR, 1993, p. 54 *apud* SANTOS JUNIOR, 1995, p. 38-39).

Por sua vez, a concepção da Reforma Urbana é calcada em três princípios elementares que continuam a orientar plataformas e a atuação dos movimentos sociais organizados em prol de sua implementação. A função social da propriedade e da cidade consiste no “uso socialmente justo e equilibrado do espaço urbano” (SANTOS JUNIOR, 1995, p. 45), submetendo o acesso e o uso da propriedade e do espaço público ao interesse coletivo e às necessidade de todos os cidadãos. O direito à cidade consiste não apenas no “direito de acesso aos bens e serviços 2que garantam condições de vida urbana digna” (Ibid., p. 46), tais como a moradia, a terra urbana, a saúde, a educação, o meio ambiente, o transporte, os serviços públicos, a infraestrutura urbana, o saneamento ambiental, o trabalho, o lazer e a cultura; como também o “direito dos cidadãos à informação e à participação política na condução dos destinos da cidade” (Ibid., p. 46). E a gestão democrática da cidade busca concretizar a participação da população e de associações representativas de vários segmentos da sociedade na formulação, implementação e monitoramento da política urbana, incluindo a elaboração, a execução e o acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, isto é, quaisquer intervenções que compreendam a produção do espaço urbano e causem impactos na cidade¹⁶.

¹⁶ A organização e a articulação de movimentos sociais pela Reforma Urbana, assim como os princípios que continuam a orientar suas plataformas e proposições, podem ser acompanhados

De todo modo, a emenda popular da Reforma Urbana significou um expressivo processo de articulação social e política, posicionando-se “contra a permanente e exclusiva satisfação daqueles interesses que – espalhados na ausência de participação política durante o período autoritário – foram responsáveis pelo nível atual de exclusão social das cidades brasileiras” (RIBEIRO, 1990, p. 15). E desta forma, consiste em uma nova concepção de planejamento – politizada e participativa.

O Planejamento Politizado baseado no ideário da Reforma Urbana então se consolida a partir da fusão entre os princípios do *Planejamento Democrático* e do *Planejamento Equitativo*, associando a crítica ao modelo de desenvolvimento capitalista e do planejamento tradicional e tecnocrático às premissas de equidade e justiça sociais através de um novo formato baseado na função social da cidade e da propriedade e na soberania popular. A primeira surge atribuída à noção de “acessibilidade”, consistindo na universalização do acesso à terra urbanizada e aos bens e serviços urbanos, tais como moradia, saúde, educação e equipamentos sociais, de modo a evitar a privatização dos espaços e serviços públicos. E a segunda vem a consistir em processos de incorporação da participação popular, sendo ambas encaradas como “as possibilidades reais de ampliação do acesso social à cidade, isto é, a forma material de sua apropriação ou reapropriação pelas coletividades de cada lugar” (RIBEIRO in: GRAZIA, 1990, p. 19).

O ideário da Reforma Urbana denuncia a lógica de mercado imperante sobre a urbanização, confrontando as desigualdades expressas nas formas de segregação sócio espacial e de privação do acesso a bens e serviços, e se articula às demandas sociais expressas por uma frente de lutas pela transformação das cidades e da noção de planejamento. Ele nega o espaço urbano enquanto uma fonte de lucros concentrada e desigual e busca restringir as práticas de acumulação da renda do solo pelo capital imobiliário, ao passo que preconiza a universalização do direito à cidade.

Sua viabilização – e a de qualquer “reforma” –, no entanto, está condicionada a novos padrões de relações de poder entre Estado e sociedade, a uma nova organização social fundamentada na soberania popular enquanto questão central. Sua realização através do planejamento, portanto, somente se faz possível por meio

do controle social sobre a gestão e as práticas de regulação e intervenção sobre o espaço.

(...) este processo de organização do território se articula a uma dinâmica específica de acumulação no interior da cidade e a compreensão de que existe uma rede de relações de poder, envolvendo articulações com Câmara de Vereadores, empresas municipais, companhias de loteamentos, incorporadores e construtores. Estas atuais relações de poder impõem um processo de democratização e desprivatização dos governos municipais e Câmara dos Vereadores, incorporando uma nova dimensão de gestão em que a população intervém na estruturação do seu próprio espaço de vida (COELHO in: GRAZIA, 1990, p. 36).

Uma nova cultura política e de gestão democrática do espaço se apresenta como fundamental para a Reforma Urbana. Neste sentido, ela se forma a partir da articulação com os movimentos sociais, estendendo o debate sobre a questão urbana para as “ruas”. Constrói-se uma nova visão democrática debatida junto à sociedade civil e com a inclusão das camadas populares, habitualmente destituída dos direitos políticos e civis.

Desta forma, cabe incorporar a visão de democracia que surge com os movimentos sociais urbanos. Uma dimensão não apenas formal/institucional de democracia, mas também uma democracia que parte da sociedade civil, penetra nos seus poros e incorpora as dimensões mais insuspeitáveis da vida cotidiana (COELHO in: GRAZIA, 1990, p. 36).

Este ideário terá sua face concreta e prática através da criação e aplicação de alguns instrumentos, mais detalhados na Lei Federal de Desenvolvimento Urbano que virá a se constituir no Estatuto da Cidade, aprovado e sancionado em 2003.

No entanto, a Reforma Urbana, enquanto idealização de um modelo de planejamento e gestão das cidades, não deixa de apresentar determinados limitadores quanto à efetivação de seus ideais, muito embora ainda possa apresentar muitos avanços na concretização de algumas de suas propostas. Um de seus princípios básicos – o da função social da propriedade e da cidade – ainda carece, contraditoriamente, de explanação pública sobre a condição da terra urbana e quanto aos usos do solo determinados pelos instrumentos de controle da expansão urbana. Ao passo que ela se apresenta definida na Constituição Federal e na Constituição Estadual do Rio de Janeiro, ainda não se apresenta de forma consistente, ou seja, sua definição não se demonstrou suficiente para a efetivação através de políticas públicas. Embora descrita em diversos estudos e até mesmo instrumentos, ainda não há, até o momento, análises globais e materializadas de identificação e classificação do uso e a ocupação do solo atribuída ao exercício desta função através do mapeamento do espaço urbano.

Ainda no contexto da Constituinte, a então proposta de emenda constitucional encontraria um impasse decorrente de resistências parlamentares às suas reivindicações que acabaria por constituir uma “derrota estratégica” (SOUZA, 2002, p. 161), apesar do alcance de sua parcial incorporação na nova constituição. Naquele momento, suas proposições tiveram de se adaptar às imposições do congresso nacional, implicando em consideráveis consequências para as demais conquistas, reduzindo-se aos Artigos 182 e 183, no Capítulo II – Da Política Urbana¹⁷. A partir do disposto neste capítulo, a política de desenvolvimento urbano e as funções sociais da cidade e da propriedade se resumem à competência do poder público municipal através do Plano Diretor enquanto “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, 2013, p. 39).

A partir daí, a luta pela realização da Reforma Urbana e o Planejamento Politizado se limitam à primazia conferida aos Planos Diretores enquanto instrumento máximo, ao passo que a soberania popular é logo “secundarizada”. A função social da cidade e da propriedade e a participação social acabam por se submeter, exageradamente, a este instrumento, dispensando-se menos atenção aos conselhos de desenvolvimento urbano (SOUZA, 2002, p. 161). Os próprios princípios do Planejamento Politizado cedem a esta primazia, apostando nos planos diretores como a principal ferramenta para sua realização:

Tendo em vista esta compreensão dos processos de produção dos problemas urbanos é que devemos entender o Plano Diretor como gestão política da cidade (...). O plano constitui-se-á no mapeamento dos interesses e do pacto territorial e servirá de base para a gestão democrática da cidade (RIBEIRO e CARDOSO in: GRAZIA, 1990, p. 77-78).

De fato, os Planos Diretores viriam a carregar, através das medidas de controle da expansão urbana e da construção de um “pacto territorial”, as diretrizes para a democratização do acesso à cidade, inclusive instaurando a participação social no próprio processo de elaboração de alguns planos. Sua priorização, aliás, atribui-se à noção da política urbana como objeto de planejamento, associado a um conjunto de diretrizes e princípios determinados por um processo de caráter público, coletivo e politizado – no sentido da crítica e da equidade sociais.

Nenhum plano de uso do solo pode ser estabelecido de forma consequente, sem que esteja evidentemente vinculado a uma política urbana (...). Todavia, a adoção de políticas urbanas desvinculadas de planos de uso e ocupação do solo, onde as decisões possam ser claramente materializadas em sua expressão espacial, sendo então objeto de uma visibilidade social,

¹⁷ Ver Anexo I.

parece-nos fadada, senão ao fracasso, ao menos ao risco de nos fazer retornar às políticas de cunho clientelista (RIBEIRO e CARDOSO in: GRAZIA, 1990, p. 86).

Nesse sentido, não pode ser considerado instrumentalmente isolado, necessitando estar vinculado a demais mecanismos para atingir seus objetivos:

“o PD é apenas um instrumento que se articulado a outros e renovado seu conteúdo poderá se transformar em um instrumento que acumule forças na luta pela Reforma Urbana” (GRAZIA, 1990, p. 12).

Seu desvio, no entanto, consiste em ter invertido a crítica entre a instituição da sociedade e a institucionalização do planejamento, ou seja, entre o parâmetro subordinador da autonomia cidadã e os parâmetros subordinados da justiça social e da melhoria da qualidade de vida, objetivos derivados do desenvolvimento urbano (SOUZA, 2002). Sobre isto, também se considera que

“a abrangência do Plano Diretor (...) constitui uma oportunidade (...), dependente das condições políticas locais” e da existência “de fóruns e canais institucionalizados de negociação e, de outro, na definição de princípios articulados a processos concretos de uso do espaço urbano que possam ser amplamente veiculados, estimulando a participação organizada e o envolvimento da população urbana em geral” (RIBEIRO In: GRAZIA, 1990, p. 22).

Ou seja, os Planos Diretores, por si só, se demonstraram insuficientes para garantir suas próprias determinações e a sua própria aplicação e a de demais instrumentos previstos pelos mesmos. Sua efetivação pressupõe a soberania popular e um processo político comprometido com a abertura para a participação da sociedade civil para que seja desenvolvido em acordo com as premissas do desenvolvimento urbano.

Nesse sentido, o Plano Diretor é apenas um patamar inicial de negociações que devem se realizar em conselhos ou mesmo em audiências públicas. A armadilha dos planos diretores está na tecnificação de uma proposta que é essencialmente política (COELHO in: GRAZIA, 1990, p. 40).

O controle social sobre a cidade, que condiciona a realização da Reforma Urbana e a prática do Planejamento Politizado, não pode, portanto, ser creditado à aplicação de um único instrumento. Pois, a todo momento, sua efetivação entrava nas disputas sociais incidentes sobre a retroação dos processos decisórios. Sua regulamentação é que, antes de tudo, deve ser garantida para que os demais instrumentos de realização da Reforma Urbana sejam criados e aplicados.

Para a viabilização de quaisquer reformas, a sociedade precisa ser reinstituída, transformando-se os paradigmas de relações de poder entre Estado e sociedade civil através da conciliação entre formas de democracia representativa e

participativa. Isto é, através da incorporação da participação social nos processos decisórios de planejamento e gestão das cidades.

A própria consolidação do ideário da Reforma Urbana tem sua essência na busca pela participação popular, coincidindo com a formação do MNRU e sua inserção participativa na ocasião da Constituinte. Ou seja, a referente emenda popular e o respectivo capítulo Da Política Urbana da Nova Constituição, que então abririam precedentes para a criação de novos mecanismos de gestão democrática, surgem a partir da participação direta naquele contexto.

Como as questões relativas ao desenvolvimento urbano sempre ressurgem nos processos decisórios – em que são constantemente discutidas, confrontadas e decididas –, os conflitos e disputas sociais – cuja exposição se apresenta como cerne da questão – sempre reincidem sobre as formas de participação social. Para se transformarem os paradigmas de planejamento e gestão das cidades, é primordial, portanto, reconstruir o modelo de gestão participativo.

Nisto sim, apesar de tudo, o ideário da Reforma Urbana foi evidentemente capaz de alcançar determinadas conquistas e de expressar alguns avanços através da criação e aplicação de alguns instrumentos e canais de participação para além dos previstos pela Constituição – como as próprias iniciativas populares de emendas, o plebiscito e o referendo. No entanto, alguns questionamentos permanecem sobre os mesmos – como a quantidade de assinaturas atribuída à apreciação ou incorporação pelo congresso e a possibilidade de veto popular –, e sobre os novos mecanismos, como a regulamentação de conselhos e orçamentos participativos e a efetivação participativa na elaboração dos Planos Diretores. Contudo, parece necessária também uma discussão direcionada ao aprimoramento dos canais existentes e porventura, à criação de novos canais para a efetivação da participação social no sentido da redefinição de princípios e diretrizes de planejamento e gestão através de determinações de uso e ocupação do solo, como em intervenções contidas planos e projetos urbanísticos, abrindo frente para novos espaços e formatos.

Neste sentido, o que se pode apreender com este capítulo é que a abertura à participação é uma condição inerente à reinstituição da Democracia e da cidadania e que construir uma cidade democrática depende do grau participativo dos métodos e práticas de planejamento e gestão. Condição esta que, por outro lado, se apresenta conflitante entre os paradigmas de planejamento e restrita nos processos de

urbanização das cidades brasileiras, uma vez que sua concepção esteve inicialmente associada ao Planejamento Tradicional e, com o avanço do neoliberalismo, ao Planejamento Incrementalista.

Isto é reforçado por uma concepção de cidade baseada na concorrência e disputa por investimentos e mercado, sintetizada pelo Empreendedorismo Urbano e representada pelos “planos estratégicos” e os Megaeventos. E, no Rio de Janeiro, isto se intensifica na “preparação” da cidade para as olimpíadas em 2016.

Por outro lado, em contraposição, a concepção de Planejamento Participativo se institui e se materializa em diversas experiências práticas, também apontando para seu aprimoramento em novas formas de participação, cuja análise é objeto específico do capítulo a seguir.

3. OS DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EFETIVA: LIMITES E POSSIBILIDADES DOS ESPAÇOS EXISTENTES

O segundo objetivo, através deste capítulo, é analisar o estado da arte da participação social no planejamento urbano no Brasil a partir de marcos jurídicos da experiência prática, através dos principais espaços participativos existentes. Realiza-se uma avaliação desde mecanismos e instrumentos previstos pela Constituição Federal de 1988 à nova fase da política de desenvolvimento urbano pós Estatuto da Cidade, passando pelas Conferências e Conselhos das Cidades, destinados à política urbana, os Orçamentos Participativos e os Planos Diretores Participativos. Avalia-se também a participação social sob a forma não institucionalizada, buscando ressaltar a importância da mobilização e articulação entre os diversos setores da sociedade civil, expressivamente através dos novos movimentos sociais urbanos, na conquistas dos direitos sociais e, principalmente, dos próprios espaços participativos. De cada espaço ou forma de participação analisado, avaliam-se os limites que dificultam ou impedem sua incorporação e as possibilidades de aplicação e aprimoramento, discutindo sua efetividade no âmbito da política urbana e complementando sua necessidade sob o aspecto da intervenção urbanística.

3.1 Instrumentos previstos na Constituição Federal: Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular

Após o fim do regime militar e a realização da Assembleia Nacional Constituinte para a reinstituição do Estado Democrático, a Nova Constituição estabelece entre seus fundamentos que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 2013, p. 5, Art.1º). O exercício da soberania popular é expresso primordialmente sob a forma indireta, “pelo sufrágio universal e pelo voto direto” (Ibid., 2013, p.8, Art. 14), mas na Carta encontram-se diversas referências à gestão democrática inserindo setores da sociedade civil em níveis variados da gestão pública, da ordem social e na organização dos poderes. Embora a democracia em sua forma direta seja instituída mediante três instrumentos – o Plebiscito, o Referendo e a Iniciativa Popular de Leis –, algumas formas de participação da

sociedade são instituídas como direito social e previstas em determinadas instâncias da gestão de políticas públicas, principalmente as referentes à seguridade social¹⁸.

Dentre os três instrumentos do exercício da democracia sob a forma direta, o Plebiscito e o Referendo se instituem como formas de consulta popular para a deliberação de questões de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. A diferença básica consiste em sua convocação¹⁹ – a ser realizada anterior ou posteriormente ao ato legislativo ou administrativo –, a qual incide sobre o grau de influência da sociedade civil em sua formulação. Ou seja, no Plebiscito a expressão popular se constitui como base para a elaboração do ato através de algumas questões sobre o tema, enquanto no Referendo o Congresso discute e aprova inicialmente o ato, cabendo ao povo ratificar ou rejeitar a proposta já elaborada. De todo modo, o caráter direto de ambas as formas de participação é expresso através do voto, sendo portanto relativo ou ainda questionado enquanto uma forma semidireta, pois a elaboração das propostas, por mais que no primeiro caso ainda seja a partir da expressão popular, se restringe à representatividade do poder legislativo.

Já a Iniciativa Popular de lei confere ao cidadão a possibilidade de legislar, através da apresentação de projeto de lei à Câmara de Deputados, à qual cabe o seguimento da proposta. No entanto, seus requisitos dificultam a mobilização da sociedade civil e relativizam sua efetividade. O primeiro deles, relativo à subscrição²⁰, se apresenta como um número cujo alcance requer não apenas uma grande mobilização, mas também uma imensa capacidade de articulação e organização social. O segundo se refere ao crivo do Congresso Nacional, do qual depende sua deliberação mesmo diante do interesse público expresso pela

¹⁸ São alguns exemplos: a participação na gestão das empresas como direito social dos trabalhadores (Art. 7º); a obrigatoriedade da participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho (Art. 8º); a garantia da participação de trabalhadores e empregadores em colegiados de órgãos públicos (Art. 10.); a disciplina, mediante lei, de formas de participação do “usuário” na administração pública e a regulação de reclamações e avaliações referentes aos serviços públicos e do acesso a registros administrativos e informações sobre os atos de governo (Art. 37.); a participação de órgãos profissionais em atos legislativos e institucionais, bem como em consultorias técnicas e jurídicas; a participação de trabalhadores, empregadores e aposentados nos órgãos colegiados de seguridade social (Art. 194.); a participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde (Art. 198.); e a participação da população na formulação de políticas públicas e no controle das ações governamentais na área da assistência social (Art. 204.).

¹⁹ Nas questões de relevância nacional, ambos devem ser convocados pelo Congresso Nacional mediante decreto legislativo; e nas questões de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem ser convocados em conformidade, respectivamente, à Constituição Estadual e à Lei Orgânica (BRASIL, 1998, Arts. 3º e 6º).

²⁰ “um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um dele” (BRASIL, 1998, Art. 13).

capacidade de mobilização e articulação na elaboração e subscrição da proposta. Embora a Lei nº 9.709/1998, que regulamenta os três instrumentos, institua que o projeto de lei não possa “ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação” (BRASIL, 1998, Art. 13, § 2º), o fato é que o povo tem relativa capacidade de ação direta sobre os atos do legislativo, relativizando-se também a sua participação nos processos decisórios de gestão urbana.

No entanto, para além destes instrumentos, uma expressiva condição viabilizada pela Constituição é referente à descentralização e à instituição da política urbana pelos municípios, através da qual este se torna independente e autônomo para constituir seu próprio modelo de gestão urbana através das leis orgânicas, dos planos diretores e de instrumentos específicos. Segundo Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2002, p. 65 *apud* TEIXEIRA, SOUZA, LIMA, 2012, p. 10), “o texto ‘foi capaz de incorporar novos elementos culturais, surgidos na sociedade, na institucionalidade emergente, abrindo espaço para a prática da democracia participativa’”. Junto à redemocratização e ao resgate da politização da sociedade civil ela cria condições para que, nos municípios, se intensifique o debate acerca da questão urbana e se desenvolvam novas formas de gestão democrática, com a criação de novos espaços e mecanismos de participação, conforme complementa Celina Souza:

Isso foi expresso em diversos dispositivos que ampliaram os direitos políticos, em especial em questões como: descentralização administrativa e incorporação da participação de cidadãos e organizações da sociedade civil na gestão de políticas públicas (SOUZA, 2005 *apud* TEIXEIRA, SOUZA, LIMA, 2012, p. 10).

De fato, as condições para a abertura da participação social em sua forma instrumental e institucionalizada mais precursora parecem advir da descentralização:

Foi a descentralização administrativa que possibilitou a criação dos conselhos gestores de políticas públicas (GOHN, 2000; RAICHELIS, 2000; VOLPI, 2000 *apud* TEIXEIRA, SOUZA, LIMA, 2012, p. 10).

A descentralização, ao conferir autonomia ao poder local, condicionou a criação de novos espaços e práticas participativos independentemente das políticas adotadas pelos Estados e pelo Governo Central e de suas respectivas ideologias. Esta foi a condição primordial para, já na década de 1980, se criarem instrumentos como os Orçamentos Participativos e se implementarem os Planos Diretores

Municipais Participativos. Outros mecanismos, como as Conferências e os Conselhos puderam adquirir maior expressão popular com a incorporação da sociedade civil em sua composição e a eventual natureza propositiva. Já nas formas de intervenção sobre o espaço, a gestão democrática se torna relativamente expressiva com o advento do Estatuto da Cidade, sendo instituída através da participação social em programas, planos e projetos urbanísticos, o que será observado no último item deste capítulo.

Portanto, o teor da Carta não se esgota nos três instrumentos explicitamente instituídos. Seus próprios fundamentos acabam por inserir a participação enquanto um “princípio constitucional implícito”, ao instituir “o direito de todos os indivíduos se valerem do espaço público à articulação de seus interesses e demandas, propiciando que os mesmos cheguem à administração público-estatal” (VILANI, 2002 *apud* AZEVEDO, 2007). Seus princípios fundamentais é que vêm a condicionar sua progressiva abertura, criação e prática, destacando-se a preconização da descentralização do poder e a instituição da política de desenvolvimento urbano atribuída ao poder público local.

3.2 Conferências e Conselhos

Embora o surgimento das conferências remonte à Era Vargas, sendo instituídas pela Lei nº 378 de 1937²¹ e tendo como primeira realização a Conferência Nacional de Saúde no ano de 1941, nesse período elas teriam assumido a forma de comissões técnicas e especializadas, restringindo-se a agentes estatais e especialistas. A abertura a relativa participação da sociedade civil somente viria a ocorrer de fato no debate sobre uma política nacional na 8ª Conferência Nacional de Saúde, em 1986, e a sua inserção relativamente efetiva a partir de 2003, com as novas Conferências das Cidades²². Neste contexto, os Conselhos também superariam o seu caráter técnico e especializado para possibilitar composições que

²¹ O Decreto tinha como finalidade dar nova organização ao então Ministério da Educação e Saúde Pública e, entre outras providências, instituía a Conferência Nacional de Educação e a Conferência Nacional de Saúde. Nestas edições somente tomariam parte as autoridades administrativas do Ministério e dos governos dos Estados e do Distrito Federal.

²² As Conferências e os Conselhos das Cidades, criados em 2004, buscaram integrar, neste formato de debate público com representação da sociedade civil, a política urbana, entre as políticas habitacionais, de uso e ocupação do solo, de saneamento ambiental e de transporte e mobilidade.

incorporassem representantes da sociedade civil, não de forma nomeada, mas a partir dos próprios processos de debate e articulação ocorridos nas conferências.

A partir de então, as conferências se constituem como espaços de formulação de políticas públicas com a abertura à participação da sociedade civil organizada, assim sendo classificadas:

Conferências são espaços de discussão ampla, nas quais o Governo e a sociedade por meio de suas mais diversas representações travam um diálogo de forma organizada, pública e transparente. Fazem parte de um modelo de gestão pública participativa que permite a construção de espaços de negociação, a construção de consensos, o compartilhamento de poder e a co-responsabilidade entre o Estado e a sociedade civil. Sobre cada tema ou área é promovido um debate social que resulta em um balanço e aponta novos rumos (GOVERNO FEDERAL, 2007 *apud* SOUZA, 2012, p. 9).

As conferências criam então um espaço com extraordinária possibilidade de congregar diversos grupos sociais no debate sobre a cidade e o desenvolvimento sócio espacial. Nos debates promovidos por esses fóruns, se expõem os conflitos sociais existentes no espaço urbano e as disputas por direitos e acesso a bens e serviços, distinguindo-se os interesses particulares e os interesses públicos e coletivos.

O primeiro aspecto a observar sobre estes canais se refere à sua composição institucional, ou seja, a abertura a uma diversidade de setores da sociedade civil, junto ao poder público, para participar das agendas de discussão e deliberação acerca da política urbana. As novas conferências abriram a possibilidade de participação direta da sociedade civil através de entidades como movimentos sociais e populares, categorias de trabalhadores, entidades profissionais, instituições acadêmicas e de pesquisas, conselhos profissionais, empresariado e organizações não governamentais, além de representantes do poder público. Isto significa a descentralização do debate e das decisões acerca da gestão urbana.

Dentro do novo formato proposto pelas Conferências das Cidades todos estes segmentos têm a possibilidade de participar em cada uma das etapas – municipal, estadual e nacional –, nas quais inclusive elegem os delegados para a etapa seguinte e, também, os representantes para compor os Conselhos Populares no respectivo nível de governo. Dentre as cinco Conferências Nacionais das Cidades (CNC) realizadas entre 2003 e 2013, observa-se a expressiva participação dos segmentos sociais, de modo que se percebe a efetiva representatividade da sociedade civil nessas instâncias democráticas.

A figura a seguir ilustra uma média da composição das cinco edições em suas etapas nacionais. Os dados se referem a uma síntese dos números de conselheiros eleitos durante as conferências para compor as respectivas gestões do Conselho Nacional de Cidades. Mas eles podem representar também, com relativa variação, as proporções prévias dos Conselhos nos níveis estadual e municipal. Ou seja, esta proporção é equivalente para os Conselhos Estaduais e Municipais.

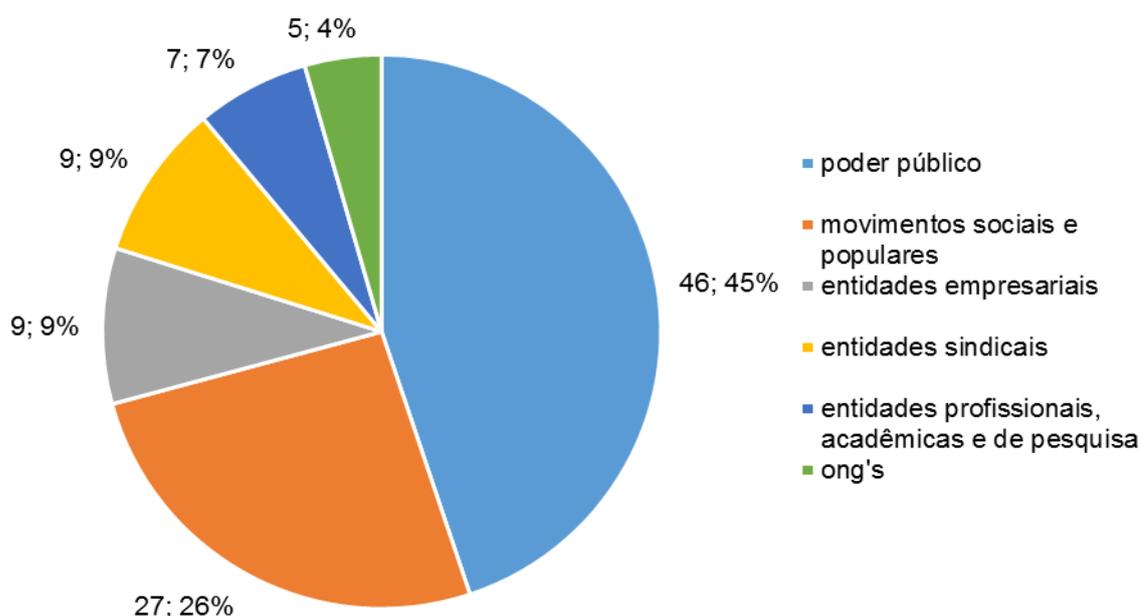


Figura 2: Composição dos Conselhos Nacionais das Cidades, em nº de conselheiros (2003-2013).
Fonte: Elaboração do autor com dados de MCIDADES (2003, 2005, 2008, 2010 e 2013).

Os dados podem, ainda, representar as proporções de delegados presentes nas três etapas das conferências. Apenas no nível municipal das conferências que as proporções podem variar consideravelmente, em virtude da autonomia conferida ao poder local para estabelecer o número de vagas para participantes e a ocorrência de distribuição entre os segmentos. No entanto, cabe dizer que a composição, de um modo geral, tem caráter regimental e, portanto, é fixa. Isto é, ela é invariável exceto quando houver alteração regimento específico.

De todo modo, o que chama a atenção é a expressiva representação da sociedade civil, em proporção superior ao poder público e, ainda, bastante diversificada entre os segmentos sociais representados. Entre eles, encontram-se entidades como: órgãos do governo; movimentos sociais e populares como de luta pela moradia, de luta por terra, associações de moradores etc.; empresariado

composto por confederações de setores empresariais, da indústria e do comércio, concessionárias de serviços públicos etc.; sindicatos, confederações de trabalhadores, associações de profissionais etc.; instituições de categorias profissionais e técnicas, institutos de pesquisa e desenvolvimento, representantes universitários etc.; e organizações não governamentais com projetos sociais e em defesa dos direitos humanos.

A diversificação da representatividade da sociedade civil é ilustrada na figura abaixo, com os dados referentes ao número de conselheiros da sociedade civil eleitos na 5ª CNC. Nela, se percebem a complexidade e a variedade das entidades e, por sua vez, de bandeiras e plataformas políticas e sociais distinguidas pela autonomia e independência de cada entidade de cada segmento.

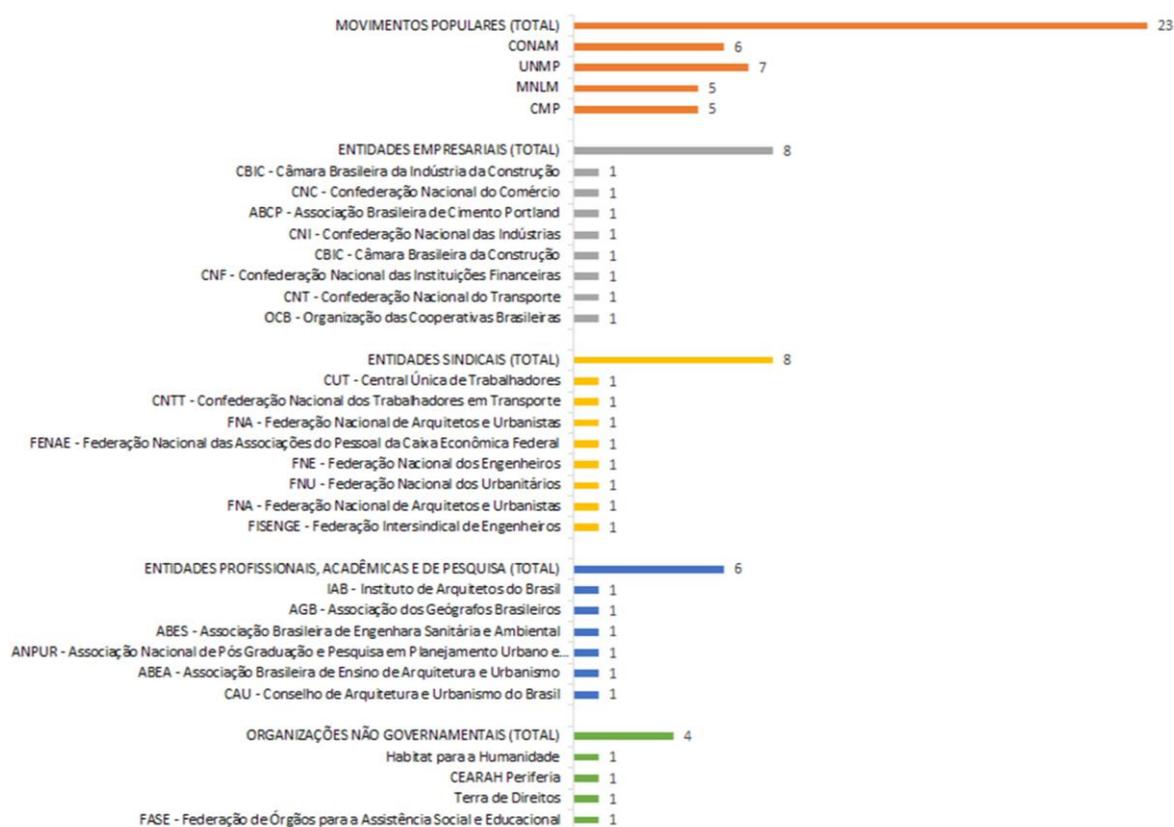


Figura 3: Distribuição dos representantes da Sociedade Civil por Setor de Representação na 5ª Conferência Nacional das Cidades.

Fonte: Elaboração do autor com dados de MCIDADES (2013).

Esta diversidade, aliada à qualidade de organização da sociedade civil, demonstra-se fundamental para que se possa alcançar considerável influência sobre a gestão urbana. Isto pois o acompanhamento ou a afiliação dos participantes a

entidades organizadas proporciona a inserção no debate político social e formação de uma “cultura cívica” sólida. Conforme Santos Junior, Azevedo e Ribeiro, estas características

indicam que pelo menos potencialmente estamos diante de lideranças com capacidade de projetar bens públicos coletivos, de mobilizar outras pessoas em torno desses projetos e de negociar com os outros interesses representados na política de resolução ou regulação dos conflitos e de construção de consensos. Em suma, essa elite é capaz de reconhecer seus próprios interesses, bem como os dos demais segmentos organizados e de negociar a construção de um interesse geral (SANTOS JUNIOR, AZEVEDO, RIBEIRO, 2004, p. 38).

O formato de funcionamento das conferências, outro aspecto a ser observado, supera os padrões de interação Estado e sociedade estabelecidos por experiências convencionais de abertura à participação cívica, outrora restritas à interlocução e mais suscetíveis à coerção e à manipulação, características das audiências públicas. Pelo contrário, ao funcionar sob o formato de “arena”, as conferências permitem a intervenção sobre o debate de quaisquer participantes presentes e cria a possibilidade de problematização realizada pela própria sociedade civil organizada, veiculando seus apontamentos para o poder público para serem incorporados à formulação de políticas públicas. Isto é, segundo as palavras de Azevedo e Abranches (2001), a gestão democrática baseada no formato das conferências e dos conselhos permitem

a participação com a possibilidade interventiva, com inserção dos grupos organizados da sociedade nas instâncias de decisão. A experiência de conselhos participativos confronta-se com as experiências de participação através da simples presença dos usuários dos serviços públicos em reuniões e eventos agendados por órgãos governamentais (AZEVEDO, ABRANCHES, 2001, p. 7-8).

As próprias discussão e proposição de pauta, a qual define os pontos a serem discutidos dentro do tema levantado pelas conferências, são realizadas de modo aberto aos participantes, reforçando a possibilidade de abordagem de diversos problemas levantados pela sociedade civil.

Outro aspecto importante se refere à finalidade de proposição, característica que se encontra na maioria das conferências (SOUZA, 2012, p. 27). A partir desta finalidade, a sociedade civil se encontra na possibilidade de opinar e encaminhar propostas para a formulação de estratégias ou políticas sociais para a garantia de direitos, a identificação de prioridades de ação dos órgãos governamentais e a criação ou reformulação de planos e programas de intervenção sobre o espaço. O surgimento e a elaboração de proposições, por sua vez, são viabilizados e até

reforçados pelo próprio formato das conferências, discutido acima, mas é um aspecto que demonstra sua importância também na gestão dos Conselhos.

O último aspecto a ser considerado se refere ao caráter das conferências, diferindo entre consultivo e deliberativo. Um dos grandes desafios que se apresentam entre esta forma de participação são os limites de a sociedade civil alcançar, através dela, a possibilidade de encaminhamento de propostas mas, no entanto, não ter, em muitos casos, a oportunidade de vê-las concretizadas. Isto se deve a uma relativa abertura do debate sobre os temas da política urbana para a sua problematização, num grau de informação e consulta, mas que restringe o poder de deliberar sobre estas questões e formas de ação. Neste sentido, entende-se que a política urbana, mesmo que promova a abertura de seu debate à participação popular, não se deve encerrar em sua própria discussão, isto é, no caráter consultivo. É preciso, portanto, romper com estas limitações e se conquistar o seu caráter deliberativo.

O espaço de participação proporcionado pelas Conferências e os Conselhos apresentam diversas potencialidades, apesar das limitações aqui expostas. Seu funcionamento assegura a prática de um modelo de gestão democrática que ainda encontra desafios para sua efetividade, pautada nas “distorções” dos aspectos de formato, composição, finalidade e caráter abordados e, ainda, no desafio de sua regulamentação. Seu desafio, portanto, reside em tornar este modelo regular e constante e em assegurar os referidos aspectos conforme as condições expostas. Enquanto modelo, ele apresenta uma boa prática e experiência a ser não apenas regulamentada e aplicada com o propósito sobre a política urbana, mas que também apresenta o potencial de aplicação em diversos casos, principalmente sob a forma da intervenção urbanística.

3.3 Orçamentos Participativos

A centralização do poder característica da ditadura militar criou condições de contestação dos paradigmas de planejamento e gestão incidentes e também sobre as formas de controle e limitação de recursos provenientes do governo central para as esferas municipais. As disputas sobre as transferências de receitas, por sua vez, incidiram também em um modesto número de práticas precursoras de inserção da

participação social²³ como forma de reafirmar as necessidades e demandas locais e de contestar o rígido controle sobre os recursos e sua inabilidade em atendê-las. A redemocratização, caracterizada pela descentralização e a autonomia conferida aos governos locais, cria então fatores como a autonomia financeira acompanhada pelo aumento dos recursos municipais e a presença de governos de esquerda em gestões municipais que possibilitariam o desenvolvimento destas práticas de modo a assumir formas mais condensadas de participação.

O Orçamento Participativo, instituído originalmente na cidade de Porto Alegre, em 1989, foi implementado como uma forma de inverter prioridades e de promover a participação do povo enquanto dois objetivos essenciais para uma administração “democrática e popular” (NYLEN, 2000, p. 132 *apud* SOUZA, 2001, p. 87). Trata-se de um mecanismo que incorpora setores da sociedade civil nos processos de definição de diretrizes da orçamentação pública a nível municipal, contrapondo-se ao jogo político baseado nas transferências de receitas dos governos federal e estaduais e nas emendas parlamentares que reforçam a “apropriação particularista de recursos públicos, política de clientela, poder personalista etc.” (FEDOZZI, 2001, p. 97). Neste jogo, as emendas atuam como, mais do que inclusões à orçamentação, mecanismos para a manutenção de legislatura e do poder por representantes do legislativo, como “engrenagens centrais de um processo que se alicerça no individualismo dos políticos, dando lugar a uma distribuição clientelista e localista dos recursos públicos” (Limongi & Figueiredo, 2005, p.737 *apud* ROLNIK, 2009, p. 42), sendo representadas por práticas de *clientelismo* e *paternalismo*.

Segundo Luciano Fedozzi, duas questões importantes se destacam para a análise desta experiência: “importância do orçamento público para a gestão sócio estatal e a prática da orçamentação no Brasil” (FEDOZZI, 1999, p. 105). A primeira se refere ao detalhamento de objetivos, metas e realizações que influem sobre o controle das atividades da gestão pública municipal; e a segunda indica que, a partir das três instâncias orçamentária recorrentes²⁴, considerando-se o plano plurianual, os planos setoriais e a lei de diretrizes orçamentárias, a receita se divide, entre outras, com as despesas com investimentos em obras e equipamentos.

²³ Piracicaba, Lages etc. Ver Souza (2001).

²⁴ (1) elaboração da proposta orçamentária; (2) discussão, votação e aprovação da lei orçamentária; (3) execução do orçamento; e (4) controle da execução do orçamento (FEDOZZI, 1999, p. 107).

Nesta dinâmica, em que o Poder Executivo possui “razoável margem de flexibilidade para a aplicação das verbas de investimentos, uma vez que não é obrigado a submeter-se à discussão e possíveis alterações indicadas pelo Legislativo” (GIACOMONI, 1993, p. 56-62 *apud* FEDOZZI, 1999, p. 109), a execução orçamentária se submete a um jogo de disputas e pressões políticas sobre a a destinação dos recursos. Este processo, portanto, tem grande influência sobre a definição de prioridades e ações realizadas pelo poder público.

O Orçamento Participativo, com seu potencial de alocação de recursos, se institui com base na descentralização do processo decisório sobre a definição dos recursos para investimentos, sob regras universais de participação. Ele se estrutura, basicamente, em três instâncias que garantem a participação da sociedade civil organizada junto a instituições e órgãos públicos: unidades administrativas e órgãos internos ao Executivo Municipal; instâncias comunitárias autônomas, com organização de base regional; e instâncias institucionais permanentes de participação comunitária. E seu funcionamento – que ocorre em três etapas²⁵ e a partir de duas modalidades²⁶ – prevê a realização de Assembleias Regionais e de Plenárias Temáticas; a eleição de representantes para formação do Conselho do Orçamento Participativo (COP) e dos Fóruns de Delegados; e a fase final de discussão e detalhamento do orçamento e aprovação do Plano de Investimentos pelo COP. A figura a seguir apresenta os principais momentos de ciclo anual do Orçamento Participativo:

²⁵ No caso de Porto Alegre, a cidade foi dividida em 16 regiões orçamentárias, cada qual com suas respectiva Assembleia Regional e respectivo Conselho do Orçamento Participativo.

²⁶ Regional e Temática.

3.4 Planos Diretores Participativos Pós Estatuto da Cidade

Os Planos Diretores, embora possam remontar a intervenções urbanísticas de organização espacial e de cunho funcional e estético, assumem maior expressão com os grandes planos de modernização do espaço urbano preconizados pelo planejamento tradicional. Se, pioneiramente, essas intervenções se apresentariam associadas a modelos de organização espacial baseados em princípios geométricos e à conservação do espaço urbano, seguidamente se atribuiriam a ações de embelezamento, saneamento e de circulação viária. Contudo, estariam recorrentemente associadas ao ideal de modernização e inserção da cidade nos modos de produção capitalista e restritas a uma práxis tecnicista.

No entanto, tornam-se mais expressivos – no sentido de um conjunto de medidas e ações de ordenação e estruturação físico espacial do território e fundadas num ideal utópico de transformação das disfunções socioeconômicas – a partir da intervenção físico espacial de racionalidade técnica e funcional.

O debate sobre seu caráter e sua efetividade se intensifica sob a concepção do Planejamento Politizado, apoiando-se na ideia geral de consulta à população e na participação da sociedade civil através da representação dos segmentos que a compõem como uma forma de superação da tecnocracia. No sentido da Constituição Federal, o Plano Diretor se institui a partir do princípio da gestão política e democrática da cidade e como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, cujas diretrizes expressam a função social da propriedade urbana. No entanto, as diretrizes de participação somente “ganham objetividade” com a aprovação, em 2001, do Estatuto da Cidade, através da “inscrição na lei de diversos mecanismos e instrumentos de participação” (SANTOS, 2011).

Entre as diretrizes da política urbana, o Estatuto da Cidade institui a gestão democrática por meio da participação popular e a cooperação entre o poder público e a sociedade civil no processo de urbanização (BRASIL, 2001, Art. 2º). E, adiante, define a realização da gestão democrática mediante os instrumentos de participação popular (Ibid., 2001, Art. 43). Já no capítulo específico reservado ao Plano Diretor, o Estatuto prevê, em seu processo de elaboração, a promoção de espaços de debate com a participação popular, indicando apenas as audiências públicas; e a

publicidade de informações, garantindo o acesso a documentos e outros materiais produzidos.

Enquanto o Estatuto da Cidade traz as prerrogativas e o respaldo jurídico para o planejamento e gestão democráticos das cidades, os novos Planos Diretores Participativos são instituídos como o instrumento máximo para o alcance e a materialização dessa concepção, baseando-se no planejamento participativo. A incorporação da participação social – expressa pela representação de todos os segmentos da sociedade civil além do poder público em canais para o debate e a formulação de políticas públicas – tem, neste instrumento “o caminho para superação da natureza idealística e tecnicista do plano diretor tradicional” (ANTONELLO, 2010, p. 6). A partir de então, “o planejamento deixa de ser solução apenas técnica, e é convertido em resultado de articulação política entre os atores sociais” (BRASIL. MCIDADES, 2004, p. 52).

O rompimento com um paradigma tecnocrático, que já vinha sendo idealizado pelo planejamento politizado, tem agora, com o Estatuto da Cidade, uma espécie de tentativa de emancipação para a abordagem sobre os problemas socioeconômicos e sociopolíticos da questão urbana. E inclusive para a própria efetividade dos Planos Diretores²⁸, uma vez que a partir desta nova perspectiva,

o Plano Diretor feito e decidido unicamente por técnicos e por determinados grupos da sociedade não é eficaz para o enfrentamento dos problemas urbanos, pois, além de ter baixa legitimidade, não expressa um pacto para o desenvolvimento urbano do município, correndo-se o risco de ser um plano de uma gestão e não um plano da cidade e da sociedade (SANTOS JUNIOR, MONTANDON, 2011, p. 48).

Neste item do capítulo, pretende-se apresentar uma abordagem da participação nos Planos Diretores em dois âmbitos: no próprio processo de elaboração e implementação dos Planos Diretores; e na instituição de mecanismos de participação nos Planos Diretores, em seus aspectos complementares, bem como os Planos Diretores teriam contribuído com a disseminação desses mecanismos.

No processo de elaboração e implementação dos Planos Diretores, faz-se necessário que a participação seja incorporada em todas as etapas, não se

²⁸ A Resolução Nº25 do Ministério das Cidades, de 18 de Março de 2005, emite orientações e recomendações sobre a elaboração dos Planos Diretores em conformidade ao Estatuto da Cidade. Dentre elas, destaca-se que, segundo o Art. 3º, o processo de elaboração, implementação e execução do Plano Diretor deve ser participativo em todas as suas etapas, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões (BRASIL, 2005).

restringindo a momentos como os de apresentação e solenidade em audiências públicas. Estas, embora sejam instituídas como requisito para aprovação da lei nas câmaras municipais junto à participação da população, conforme o §4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, se restringem a um procedimento de informação, esclarecimento e fornecimento de dados e documentos sobre o projeto do plano para o posicionamento da população diante da proposta, este procedimento indica, portanto, “a fragilidade da percepção a respeito desse instrumento como mecanismo de consulta à população” (SANTOS JUNIOR, MONTANDON, 2011, p. 47).

Neste caso, o posicionamento popular geralmente se manifesta diante de um plano previamente elaborado, cujas ações propostas se definem por determinações e especialidades técnicas, submetendo-se à instância sob o caráter consultivo e limitando a natureza propositiva. E a abertura à participação somente ocorre num estágio relativamente avançado de elaboração do plano, em que qualquer proposta de acréscimo ou modificação apresentaria viabilidade e efetividade remotas. Assim, a realização das Audiências Públicas não significam, necessariamente, a incorporação efetiva da participação, uma vez que se refere a um procedimento de apreciação de uma proposta já elaborada e formatada, cujas alterações acabam por se render às velhas práticas do clientelismo e do paternalismo expressas pelas emendas à proposta de lei pelos vereadores.

A superação dessas práticas requerem uma mudança de cultura – política e cívica – no planejamento que, entende-se, pode ser alcançada através da incorporação da participação em todas as etapas de elaboração dos planos. Segundo o guia para a elaboração de Planos Diretores Participativos, elaborado pelo Ministério das Cidades (2004), ela deve ocorrer tanto nas etapas de leitura técnica e comunitária, como nas de formulação e pacto das propostas, de definição dos instrumentos e, por fim, no sistema de gestão e planejamento.

Na primeira etapa mencionada, defende-se que a leitura da cidade, identificando-se os problemas e potencialidades, não se restrinja a uma leitura “de especialistas” e se incorpore o ponto de vista de todos os segmentos da sociedade de modo a fazer “aflorar” os conflitos sociais. Confrontar as leituras técnicas e comunitária ou popular torna-se, portanto, fundamental para se exporem e avaliarem os conflitos existentes sobre o acesso à terra urbanizada, à moradia e aos serviços urbanos. Restringir-se ao aspecto técnico significa ocultar os aspectos político e social contidos nestes conflitos e comprometer as soluções e alternativas para sua

cristalização sob as formas do déficit habitacional, da favelização, da violência urbana, da destituição de direitos e da cidadania “restrita”.

Isto influi, de fato, sobre a efetividade dos Planos Diretores e também de demais planos e instrumentos. Da mesma forma, não garantir a participação durante a formulação de propostas e construção do pacto também significa comprometer sua efetividade, inviabilizando a transformação da realidade ao não expor os conflitos existentes nem apresentar estratégias coerentes para a redistribuição e a garantia do direito à cidade. Incorporar a participação na definição dos instrumentos, por sua vez, a insere na face prática de aplicação do Plano Diretor, viabilizando o envolvimento e o comprometimento de todos os segmentos sociais em sua implementação e a instituição de canais como as conferências e os conselhos.

Por fim, a construção de um sistema de planejamento e gestão se refere a práticas posteriores à elaboração e aprovação do plano, incorporando-se a participação em seu processo de implementação através de canais de informação, acompanhamento, monitoramento e controle sociais, o que inclui o papel defendido pelo Conselho Popular. No entanto, alguns casos podem restringir a inserção da participação à primeira etapa, limitando a formulação de propostas e definição de instrumentos à uma interpretação técnica e especializada dos conteúdos levantados pela população durante a leitura comunitária.

A pesquisa da Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos²⁹ demonstra que, embora tenham sido promovidos processos participativos na elaboração de Planos Diretores, isto pode não ter refletido em sua face prática através da institucionalização de mecanismos de participação, como as conferências, os conselhos e no orçamento público. De qualquer forma, este processo propiciou espaços para o conhecimento da realidade e a exposição dos conflitos existentes em cada município, assim como a percepção crítica por parte da população e também a introdução aos instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade, contribuindo portanto para o fortalecimento do Planejamento Politizado e impulsionando a mobilização social, conforme avaliam Santos Junior e Montandon:

A riqueza desses processos participativos talvez esteja na apropriação pública e social do Estatuto da Cidade e na sua efetivação em múltiplos canais, fóruns e espaços de participação, e não necessariamente no caráter

²⁹ Esta pesquisa realizou a avaliação qualitativa de 256 Planos Diretores em todo o Brasil, aferindo se estes incorporaram de fato as diretrizes do Estatuto da Cidade.

formal dos espaços que se instituíram. Acredita-se que esses processos participativos tenham contribuído enormemente para o fortalecimento do planejamento urbano e que merecem ser incentivados (SANTOS JUNIOR, MONTANDON, 2011, p. 46).

Neste sentido, faz então necessária uma abordagem sobre como o Estatuto da Cidade e os novos Planos Diretores disseminaram a instituição desses mecanismos de participação.

Ao passo que o Estatuto da Cidade incentiva a formação dos Conselhos Populares, os Planos Diretores se demonstraram a partir de seu processo de elaboração, capazes de propiciar a constituição desses mecanismos em diversos municípios, conforme demonstra Mauro Rego Monteiro dos Santos (2011) na mesma pesquisa. Por outro lado, as conferências têm suas definições e atribuições incluídas em poucos casos. Já quanto aos mecanismos de democratização do orçamento público, instrumentos deste tipo foram estabelecidos em pouco estados.

No caso dos conselhos, embora os aspectos de composição devam ser adaptados à realidade e autonomia de cada município, seria preciso garantir a composição de determinados segmentos da sociedade historicamente excluídos e a capacidade de influência de sua representação das decisões.

O impasse da cisão entre as visões técnica e comunitária/popular ainda carece de reconhecimento e associação espacial – relativos a terrenos não utilizados e subutilizados e potenciais para a determinação de AEIS's, por exemplo. Neste caso, uma menção da obrigatoriedade de instituição de mecanismos de participação do tipo Conselhos e Conferências Municipais poderia contribuir para reforçar a participação no reconhecimento deste e demais aspectos, e até mesmo na aplicação dos instrumentos.

As experiências dos Planos Diretores pós Estatuto da Cidade, apesar de algumas limitações e restrições em boa parte de seus processos de elaboração, ainda assim demonstram sua importância por disseminarem a instituição de mecanismos participativos e abrem possibilidades para novas formas de incorporação da participação social em planos e projetos urbanos e na criação de novos instrumentos e mecanismos.

3.5 Formas de participação não institucionalizadas

A experiência brasileira na participação social e a construção dos espaços existentes, bem como o debate acerca de sua recriação e efetivação, está

intimamente associada à própria forma de manifestação social não institucionalizada. Se, por um lado, o próprio contexto da constituinte está relacionado a uma articulação entre setores sindicais, acadêmicos, profissionais e de movimentos populares, sendo precedido por uma intensa mobilização social pela redemocratização e culminando com os instrumentos previstos pela constituição e a incorporação da “Política Urbana”³⁰, por outro, a criação e a aplicação de mecanismos e instrumentos de participação estiveram sempre relacionadas a formas de associativismo independentes do Estado³¹.

Isto pois a participação, inerentemente, insurge da própria sociedade, a partir de suas formas de expressão e manifestação, não podendo, portanto, ser encapsulada nas institucionalizações do Estado. Mesmo que instituídas e regulamentadas pelo aparato estatal, as formas de participação e sua efetividade dependem do grau de organização e representatividade da sociedade civil. Isto é, uma vez institucionalizada, a participação somente faz sentido se expressar um caráter popular – e não apenas estatal. E a demanda, o engajamento e a luta de caráter popular se tornam essenciais para conferir maior legitimidade à participação social.

As manifestações cívicas têm o poder de não apenas publicar as reivindicações sociais, mas de expor os conflitos entre a demanda popular e as decisões e ações do poder público, que recorrentemente se apresentam divergentes, se não adversas, àquelas, assim expondo os limites, as controvérsias e os abusos de um sistema político unicamente representativo. E justamente por terem como cenário primordial o espaço público é que se tornam potenciais para revelar os aspectos críticos da realidade urbana e externar as insatisfações sociais, lutando por sua transformação. Pois, como considera Hannah Arendt, a realidade do mundo somente se faz perceptível a partir do momento em que se torna visível por todos e nossa percepção da realidade depende totalmente da aparência e, portanto, da existência de uma esfera pública na qual as coisas possam emergir (ARENDR, 2004, p. 61).

Na esfera pública, estas formas de participação passam a fornecer não somente a apreensão das atividades humanas, entre Estado e sociedade, como

³⁰ Refere-se ao capítulo Da Política Urbana e a pauta da Reforma Urbana, adaptada ao mesmo.

³¹ Mesmo as experiências pioneiras do Orçamento Participativo em Porto Alegre – RS, institucionalizadas pelas administrações municipais do Partido dos Trabalhadores (PT), deveram-se à articulação e comprometimento deste com setores sindicais e movimentos populares.

também a possibilidade de questioná-las, de refletir sobre sua própria condição e desejar modificações: daí surge a possibilidade de reflexão e de intervenção. Pelo seu caráter essencialmente público, tornam-se capazes de gerar pressão social, de se legitimar e de alcançar a revisão das medidas orientadas pelo Estado, abrindo espaço para a proposição da sociedade.

Estas formas de ação expressam um imaginário sócio político que não se limita à própria forma de expressão, mas carrega uma variação de discurso e motivação encontrada na diversidade de conteúdo e forma manifestos. Elas materializam contestações e reivindicações da sociedade civil referentes à luta pela garantia de direitos sociais e contra a violação dos mesmos – em que toma parte especial a habitação; ao uso do espaço público; à universalização do acesso a bens, serviços, infraestrutura e equipamentos urbanos etc. Todos que, ora, se cristalizam na produção e reprodução do espaço urbano.

No contexto da política urbana no Brasil, elas têm se expressado em diversas práticas, ao passo que a institucionalização não se faz suficiente para a complexidade da dinâmica sócio espacial e da diversidade de conflitos e disputas decorrentes do processo de produção do espaço urbano. Entre elas, estão as manifestações “de rua” – a exemplo dos movimentos *occupy* e, peculiarmente, as jornadas de julho de 2013 –, os mutirões, as ocupações e a ação articulada e colaborativa no desenvolvimento de planos populares.

A exemplo de sua forma mais tradicional, de expressão popular no espaço público, os movimentos *occupy* se propagaram internacionalmente, com maior visibilidade no Brasil no ano de 2011. Embora suas plataformas não tenham sido capazes de se sistematizarem com um teor propositivo sobre a política urbana – até porque isto não se apresentava como propósito –, sua prática se demonstrou extremamente importante para um debate sobre a cidadania, a interação entre diversos setores da sociedade civil, a contestação sobre o sistema político representativo³² e o reconhecimento e apropriação do espaço público enquanto espaço político. Momentos como esses contribuem para a abertura de espaços de

³² Entre as palavras de ordem pronunciadas durante o movimento Ocupa-Rio, ocorrido em 2011 e que ocupou por mais de um mês a praça da Cinelândia, se destacava que nenhum nível de governo, nem mesmo partido político, era legítimo da representação de cada indivíduo presente e atuante no movimento; e que sua própria representação era exercida de forma autônoma, a partir da expressão individual e da expressão coletiva.

participação social e a discussão sobre o seu formato e funcionamento, criando novas possibilidades práticas.

Ainda nesse exemplo, cabe citar também, por se inserirem diretamente na questão da gestão urbana, os movimentos da Praia da Estação, na cidade de Belo Horizonte, em contraposição a um decreto municipal³³ que deixara “proibida a realização de eventos de qualquer natureza na Praça da Estação, nesta Capital” (Belo Horizonte, 2009, Art. 1º). A partir de então, seguidas manifestações ocorreram com o intuito de ocupar a praça, apropriando-se ironicamente da mesma através do uso de balneário e posteriormente promovendo um espaço de debate sobre questões relativas à cidade, em reação à medida do poder público. Apesar dos limites e da descontinuidade do potencial político para uma crítica mais radical, apontado por participantes do próprio movimento³⁴, estas manifestações se mostraram potenciais em sua capacidade de pressionar o poder público ao ponto de se convocar uma Audiência Pública para debater e encaminhar sobre a questão e se revisarem suas medidas.

Como um outro conjunto de exemplos, os mutirões para construção de moradias e urbanização de assentamentos precários – que ora inclusive precederam formas institucionalizadas de participação a nível local (SOUZA, 2001) – demonstraram seu potencial em incorporar a população local nos processos de elaboração de projeto e de execução das obras, não apenas enquanto mão-de-obra mas como integrante fundamental na concepção do projeto, na construção e na própria apropriação do espaço construído (HUGUENIN, 2013, p. 80). E, também, em aplicar a participação em práticas de intervenção sobre o espaço urbano. Nisto, embora geralmente apresentem foco sobre a habitação, trazem a questão do processo produtivo e da inserção, na questão urbana, de um setor social historicamente excluído e da própria abrangência da questão da moradia atrelada aos serviços e equipamentos urbanos. Estas formas de atuação demonstram ainda seu potencial em casos em que se conseguiram “institucionalizar programas de financiamento público para construções autogestionárias” (HUGUENIN, 2013, p. 73), contribuindo para a consolidação da participação social em sua abrangência diversa.

³³ Decreto nº 13.798 de 09 de Dezembro de 2009, sancionado pelo então prefeito Marcio Araujo de Lacerda.

³⁴ Ver artigos publicados no blog: <https://prcalivrebh.wordpress.com/category/prai-da-estacao/>.

Outro exemplo de autogestão que toma a habitação como questão central, também demonstrando os limites dos programas oficiais de produção de moradia e sua insuficiência em atender a demanda e combater o déficit habitacional, mas que assume dimensão global, são os movimentos organizados de ocupações de terrenos e/ou construções abandonados ou subutilizados, que não cumprem sua função social e que atendem a fins de especulação imobiliária. Nestes casos, parte do setor popular historicamente excluído e privado do acesso à moradia se organiza para garantir, de forma direta e autônoma, o exercício deste direito, apresentando suas próprias necessidades e demandas e participando ativamente de todo o processo de ocupação, por vezes também caracterizado pela articulação de uma assessoria interdisciplinar por setores técnicos e profissionais³⁵.

Esta forma de organização e participação social também atua sobre a reprodução do espaço urbano, seguindo na contramão de um mercado imobiliário de moradia “restrito e excludente” (CANETTIERI, 2014, p.26) e em consonância ao que Pedro Abramo (2009), *apud* Canettieri (2014, p. 26) chama de “lógica de necessidade”, significando atos impulsionados por uma demanda não satisfeita pelas lógicas de Estado e de Mercado. Neste sentido, também expõe os conflitos e disputas sociais decorrentes de um modelo de desenvolvimento excludente e de uma cidadania restrita caracterizada pela destituição do direito à moradia e, por outro lado, sinaliza a conquista de direitos sociais de modo a superar os limites da institucionalização.

Mas o fator da articulação técnico-acadêmico-popular talvez possa ser observado com ainda mais essência nas ações pioneiras de urbanização de favelas empreendidas por Carlos Nelson Ferreira dos Santos³⁶, a exemplo do caso emblemático de Brás de Pina, no Rio de Janeiro. Nesta experiência, o “antropoteto”³⁷ imerge numa profunda análise antropológica e social sobre o território das favelas e sua inserção na questão urbana:

Comecei, cada vez mais, a desviar minha atenção das casas, dos sistemas viários dos aglomerados, das soluções de esgoto e abastecimento de água e de outros aspectos considerados do interesse primordial de um urbanista ou arquiteto (...). Fui descobrindo que havia muitos mundos dentro do que, simplisticamente, eu designava por um só nome. Fui vendo que algumas

³⁵ Tal como nos mutirões, essas assessorias se caracterizam pela incorporação e participação ativa do grupo social envolvido na ocupação em todo o processo de concepção e execução do projeto.

³⁶ O Arquiteto, Antropólogo e Urbanista Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1943-1989) foi um dos pioneiros da ação em prol da urbanização de favelas, revendo o papel da arquitetura e do urbanismo na produção do espaço e propondo uma articulação entre o saber técnico e o saber popular.

³⁷ Santos In: Velho (1980).

ações e maneiras de ser ou de ver as coisas que eu classificaria, com rapidez, de “alienadas” tinham sentido dentro dos códigos particulares a que estavam referidas, frente aos quais, por não saber como me comportar, o alienado era eu (SANTOS, 1981)³⁸.

E, baseando-se nas experiências cotidianas, o grupo liderado por Carlos Nelson³⁹ realiza uma articulação ente teoria e prática, questionando as formas de ensino e de atuação profissional do Arquiteto e Urbanista e seu papel na sociedade, assim como estabelecendo novas relações entre o saber técnico e o saber popular na produção do espaço:

Com a prática, eu e meus colegas fomos notando que isso parecia contar mais para os favelados do que as razões materiais ou práticas, em cujo incontestado predomínio acreditávamos ao entrar nas favelas como neófitos. De fato, fomos vendo que o mais fascinante resultado do que fazíamos era o que acontecia a partir daí e totalmente fora de nosso controle. Quanto mais inventávamos sofisticadas maquinações sobre o espaço, a economia e os comportamentos sociais, mais éramos superados pelos processos do dia-a-dia individual e coletivo dos moradores (op. cit.).

A experiência da urbanização de Brás de Pina⁴⁰ é um marco, contudo, não apenas pela contraposição à política de erradicação das favelas própria ao regime autoritário, mas por conceber uma forma inovadora de urbanização em que se percebe uma “inversão no tratamento vigente nas pesquisas sobre ‘pobres e favelados’”, transformando-os “objeto em sujeito do trabalho de pesquisa” (SILVA, 2000). Nesta *inversão*, Carlos Nelson desenvolve um método de apreensão e atuação que rompe com as regras e os padrões do ideário da arquitetura e do urbanismo vigente e, conseqüentemente de intervenção urbanística, especialmente

³⁸ As citações cujas páginas não são indicadas foram extraídas do site: <<http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentacao.php?idVerbete=1565>>. Acesso em 10 fev. 2016.

³⁹ Junto a outros três colegas – Sylvia Wanderley, Rogério Aroeira Neves e Sueli de Azevedo – Carlos Nelson montou o escritório Quadra Arquitetos, que iniciou as atividades trabalhando em áreas pobres e favelas, sendo então chamado para assessorar a Federação das Favelas do Estado da Guanabara (Fafeg). Foi através desta assessoria a movimentos sociais que o grupo entrou no campo de uma experimentação de uma nova e pioneira forma de urbanização e, posteriormente, no caso de Brás de Pina, em 1968 (SILVA, 2000).

⁴⁰ Sob o governo de Carlos Lacerda (1960-1965), em que a política de remoção de favelas predominava, esta comunidade figurava entre outras quatro favelas que seriam removidas e cujas populações seriam relocadas para unidades habitacionais construídas, situadas na Vila Kennedy. No entanto, em 1964, os moradores de Brás de Pina, “razoavelmente organizados”, articularam uma “enorme resistência à remoção que seria efetuada pelo Estado”, ganhando “aliados que muito contribuíram para que se viabilizasse, junto à administração pública, o projeto de urbanização da favela”. O grupo Quadra Arquitetos foi então recontratado (entre 1964 e 1965 os integrantes já haviam, ainda enquanto estudantes, elaborado um primeiro plano urbanístico para a comunidade) para atuar “como assessor, consultor e executor dos planos urbanísticos e habitacionais para a Codesco” (PULHEZ, 2008, p. 110-111). A Codesco (Companhia de Desenvolvimento de Comunidades) foi o órgão criado em 1968, já na gestão do Governador Negrão de Lima (1965-1971), para gerenciar projetos sob o compromisso de “não-remoção”, consistindo em um trabalho de “urbanização integrado com os moradores das favelas sob intervenção” (op. cit., p. 111, nota 44).

em favelas, e aplica uma metodologia em que os próprios moradores desenhavam os projetos de melhoria de suas casas:

(...) ficou decidido que os próprios moradores trabalhariam em campo sob nossa orientação e nos forneceriam o material bruto que interpretaríamos no escritório. (...) Como urbanista nunca tive melhor experiência profissional do que a desse tempo em que trabalhamos tão diretamente com os nossos "clientes". Ainda que parecesse lógico o contrário, é muito raro que urbanistas tenham contatos face a face com as pessoas para quem fazem planos. Vivíamos com o escritório cheio de favelados que o invadiam para ver o que fazíamos e ficavam para discussões que varavam a noite. Era emocionante ir recebendo aqueles pedaços dos mais diversos papéis e ir vendo um trabalho que surgia aos poucos (SANTOS, 1982, p. 45).

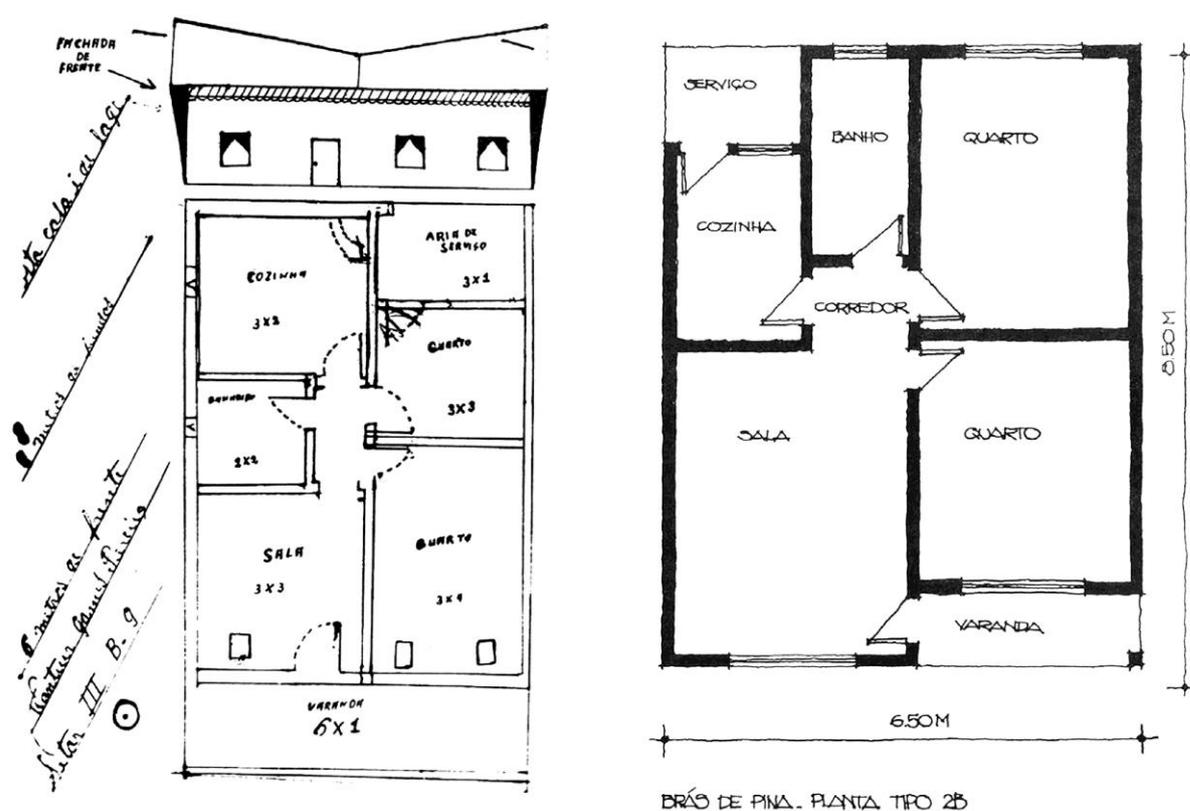


Figura 5: Projeto para Habitação em Brás de Pina: planta desenhada por moradores e planta-tipo desenhada pelos arquitetos.

Fonte: Fotos do autor (SANTOS, 1981, p. 68-69 *apud* PULHEZ, 2008).

As experiências de Carlos Nelson demonstram tremenda importância enquanto uma forma de intervenção sobre o espaço e de urbanização de favelas que não apenas se apresenta como pioneira como também efetiva no desenvolvimento do plano urbanístico e, inclusive, dos projetos das habitações. Sua referência é primordial no tocante à incorporação da participação popular. Seu ideário participativo reaparece posteriormente no Projeto Mutirão, sob supervisão do

governo Brizola (1983-1987)⁴¹, e sua influência pode ser observada no Programa Favela Bairro⁴² e, posteriormente, no Plano de Desenvolvimento Sócio Espacial do Bairro da Rocinha, do arquiteto Luiz Carlos Toledo. Experiências como estas se prolongaram em alguns programas da gestão pública e em projetos de urbanização seguintes, mas se apresentaram de forma localizada, pontual e limitada. Apesar de não se reproduzirem como uma metodologia de desenho urbano participativo de forma constante, contínua e institucionalizada, demonstram sua importância na “constituição de *novas instituições* possíveis para *novas práticas* possíveis para *novos sujeitos possíveis*” (PULHEZ, *Ibid.*, p. 114).

Nesse mesmo sentido, esta essência é reinstituída nos casos de elaboração alternativa de planos populares para urbanização em assentamentos precários informais. Nesses casos, as propostas alternativas, elaboradas de forma organizada, coletiva e colaborativa, insurgem como respostas diretas e em confronto a ações autoritárias e de violação de direitos pelo poder público, baseando-se em uma contra argumentação não apenas de ordem ética como também de ordens técnica e jurídica. É o que se pode observar em exemplos de tentativa de remoção de favelas como a Providência e a Vila Autódromo, no Rio de Janeiro, no contexto de inserção da cidade na competitividade internacional e na preparação do espaço urbano para sediar os jogos olímpicos de 2016. Em contraposição, os planos populares insurgem com o objetivo de revelar as implicações conflituosas de impulso à restrição do direito à moradia e à segregação sócio espacial e de reafirmar a luta pelo direito à cidade.

Nesse sentido, o que o exemplo do Plano Popular da Vila Autódromo busca atestar é que “o planejamento popular é possível”, deixando de ser monopólio de práticas tecnocráticas “para se transformar em instrumento de luta popular” (AMPVA, 2012). Este plano é composto por etapas de diagnóstico e de propostas para cada problema setorial identificado, todas elas realizadas pela população local sob a liderança da Associação de Moradores e com assessoria técnica profissional, além

⁴¹ O Projeto mutirão foi criado em 1981, apresentando-se como um marco da retomada de propostas de urbanização de favelas com projetos elaborados por equipes multidisciplinares. Em sua primeira fase (1981-1984) significou a extensão de serviços públicos às favelas, tendo como uma das “peças chave” do projeto a participação comunitária (RODRIGUES, 1988 *apud* LEITÃO, BARBOZA, DELECAVE, 2014, p. 5). No entanto, em sua segunda fase (1984-1988), “a ênfase na questão da mobilização popular (...) é significativamente reduzida e o foco passa a ser a realização maciça de obras, em que a participação comunitária passa a ter um caráter menos relevante” (op. cit., p. 5).

⁴² Entre os projetos do Favela Bairro, pode-se destacar o projeto para a Favela Parque Royal, do escritório Archi 5.

de criar um Conselho Popular formado por moradores com a atribuição de deliberar sobre o plano. Entre as soluções encontradas, demonstra-se a viabilidade de permanência dos moradores no local, com a necessidade de melhorias habitacional e de infraestrutura urbana. Este potencial de mobilização popular articulada ao engajamento da atuação profissional e acadêmica fortalece a ideia do planejamento insurgente, abrindo caminhos para novas formas de participação e de práticas de intervenção sobre o espaço urbano.

Por fim, percebe-se que as formas de participação não se esgotam nas experiências institucionalizadas. Elas, pelo contrário, têm insurgido cada vez mais constante e intensamente e o poder público não pode ignorá-las – ou as reprime ou interage com as mesmas. Por outro lado, esta relação não se institui de forma dicotômica, isto é, mesmo em sua forma não institucionalizada, a participação aciona direitos e instituições, recorrendo ao Estado para a conquista e a garantia de sua efetivação.

E, neste sentido, se os movimentos sociais urbanos “contribuem para a gestação de formas alternativas de um poder popular” (GOHN, 1991, p.47 *apud* CANETTIERI, 2014, p. 28), sua articulação “inter setorial” demonstra sua importância por conferir maior propriedade de organização e reivindicação. Além disso, para sua efetividade sobre a materialização da política urbana no processo de intervenção sobre o espaço, ações articuladas entre população e setores técnicos, profissionais e acadêmicos também demonstram sua importância para a incorporação da participação na formulação de planos e projetos urbanísticos.

3.6 As fronteiras da participação: na política urbana, a intervenção urbanística

Como se percebe, no contexto brasileiro, a participação social demonstra uma concepção relativamente avançada e calcada em mecanismos inovadores, representada inclusive por uma expressiva legislação e por uma diversidade de experiências – ora bem sucedidas, ora limitadas, ora descontínuas, ora frustradas.

No entanto, a experiência brasileira no âmbito da política urbana – inclusive em seu maior marco legal, o Estatuto da Cidade – se apresenta de forma mais expressiva em suas fases de formulação, sendo, porém mais inerte em suas fases de implementação. Isto é, se ela alcança relativa efetividade em etapas de discussão e definição de diretrizes, objetivos e propostas gerais, ela é menos

praticada em etapas de diagnóstico técnico e social e de desenvolvimento dos planos e projetos urbanísticos propriamente ditos, que de fato compõem a intervenção sobre o espaço.

Neste componente específico da política urbana, a gestão democrática aparece definida porém não detalhada ou atribuída a instrumentos específicos. A gestão democrática se impõe como uma das diretrizes para se desenvolverem as funções sociais da cidade, concretizada “por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de **planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano**⁴³” (BRASIL, 2001, Art. 2º). Contudo, a partir deste disposto, assegura-se a incorporação da participação na intervenção sobre o espaço urbano mas não se detalha sob que formato ou, ao menos, sob que condições básicas ela deva se efetivar.

Dentre os instrumentos da política urbana, a participação apenas se reapresenta entre os instrumentos de planejamento municipal, especificamente através da gestão orçamentária participativa; entre os institutos jurídicos e políticos, através de referendo popular e plebiscito, já previstos pela constituição; e entre o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Novamente, o Estatuto da Cidade busca garantir a participação social na aplicação dos instrumentos previstos, classificando-os como objeto de controle social – mas não a detalha. E ainda atribui a cada um dos instrumentos sua respectiva legislação específica (BRASIL, 2001, Art. 4º). Diretamente a respeito da Gestão Democrática, em capítulo específico, o Estatuto prevê os seguintes instrumentos:

- I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001, Art. 43).

Apesar de se inovar, a partir do Estatuto da Cidade, com a criação de mecanismos inéditos para o âmbito específico e integrado da política urbana, a proposta parte de formas já praticadas anteriormente, aprimorando seu formato. Haja vista seus limites, não se indica uma outra possibilidade para os casos de intervenção sobre o espaço urbano, senão as já conhecidas, experimentadas e

⁴³ Grifo do autor.

questionadas. Isto é, o Estatuto da Cidade reserva um capítulo inteiro, subdividido em 12 seções, para apontar e detalhar mais de vinte instrumentos da política urbana, mas, por outro lado, deixa de criar novos instrumentos de gestão democrática, principalmente para se garantir a participação popular em planos, programas e projetos urbanísticos.

Nesse sentido, enquanto a Lei Federal mantém os princípios de gestão democrática e da participação social sob uma definição insuficiente, desvinculada a instrumentos ou métodos a serem aplicados, ou seja, enquanto no Estatuto o ideal participativo é banalizado, elas se tornam passíveis de supressão a mera informação e consulta. Assim, a gestão pública fracassa em traduzir o discurso em torno da participação social em instrumentos efetivos de cidadania ativa, isto é, argumentando sua garantia e realização sob determinadas condições, mas não necessariamente com níveis de participação satisfatórios que de fato possam conferir à sociedade civil o poder de decisão, comprometendo sua efetividade.

O que se percebe e se argumenta, é, portanto, que a experiência de participação social brasileira na política urbana tem se limitado à formulação e aprimoramento de políticas públicas, por outro lado prescindindo de referências e práticas no setor da intervenção sobre o espaço urbano. Ela carece de apontamentos ou indicativos de métodos e instrumentos para sua incorporação no desenvolvimento de programas, planos e projetos urbanísticos.

Para esses casos, é fundamental pensar a participação sob algumas condições básicas, de forma integral e, principalmente, atribuída pelo componente deliberativo⁴⁴, pois somente a capacidade de deliberar, nas devidas circunstâncias, é que garante a possibilidade de uma definição coletiva e, por assim dizer, de uma ação genuinamente democrática.

Incorporar a participação social significa conceber os agentes envolvidos em uma determinada intervenção de uma posição de objeto para assumirem um papel ativo no desenvolvimento do plano, considerando-se desde a análise da situação existente e identificação de problemas e potencialidades ao planejamento das ações (SUSIN, ALVES, GOMES *apud* BROSE, 2012, p. 80-81). De forma consistente e integral, ela fornece um instrumento de análise consistente e fiel à realidade urbana

⁴⁴ Segundo Henry Sanoff (2012, p. 1), o “componente deliberativo”, ou o poder de deliberação, se estende para além do voto, da agregação de interesses e dos direitos constitucionais, representando o comprometimento para com a “autenticidade da democracia”.

local o qual se constitui num subsídio fundamental para a elaboração do próprio plano de desenvolvimento urbano.

Neste sentido, para que participação se efetive, é fundamental que ela seja estruturada em todas as etapas de desenvolvimento do plano – desde as fases de estudo e diagnóstico da situação existente até as fases de proposição –, e que, em cada uma delas, esteja integrada aos objetivos parciais e amarrada a uma diretriz projetual de definição das ações propostas de forma coletiva e comprometida com as demandas e reivindicações locais.

Nas etapas de diagnóstico, a proposta participativa se constitui como uma forma primordial de se realizar, além de uma leitura da situação existente, que não separe a propriedade técnico do caráter comunitário, que agregue a percepção da população local sobre os aspectos socioeconômicos e espaciais, culturais e ambientais e seu rebatimento sobre o espaço físico. A percepção comunitária fornece uma apreensão mais realista e fundamentada sobre os problemas locais, bem como suas potencialidades, e difunde suas necessidades. Desse modo, esta etapa dispõe de um aproveitamento de informação, consulta e mobilização da população local, fornecendo um momento propício para se aprofundarem os níveis de consciência e cidadania mas, também, e com atenção especial, para o levantamento das necessidades locais a partir das demandas e reivindicações deflagradas pela própria população. É, portanto, nesta etapa que se permite “construir uma visão consensuada que norteie a fase de planejamento” (BROSE, 2001, p. 179), isto é, a fase de proposição do plano.

Contudo, estas etapas se demonstram insuficientes para que a cidadania se exerça de forma consistente e que se provenha o empoderamento local. Já nas etapas de proposição e definição das ações propriamente ditas, constitui-se a possibilidade de conferir à população local o poder de proposição e de decisão sobre as ações estruturantes dos planos e projetos urbanísticos. É neste momento em que se traduzem as demandas e reivindicações levantadas na etapa anterior em propostas de ação planejadas e conjugadas ao estudo de competência técnica para sua viabilidade e/ou possibilidade de alternativas. Mas é também neste momento em que torna imprescindível que as decisões sejam tomadas pública e coletivamente e que se avaliem sua correspondência às expectativas locais.

Enfim, a partir do exposto ao longo deste capítulo, considera-se que, se na experiência brasileira⁴⁵, e mesmo na cidade do Rio de Janeiro, se apresentam alguns casos de incorporação de metodologias participativas no desenvolvimento de planos e projetos urbanísticos, eles geralmente se restringem às etapas de diagnóstico e a níveis de informação e consulta, privando-se da finalidade de proposição e, mais ainda, do componente deliberativo. São escassos os casos e as referências em que a participação se estenda até a capacidade de decisão pela população local sobre as definições das ações estruturantes. E, se eles são capazes de alcançar considerável dimensão no campo da habitação de interesse social, como por exemplo através de metodologias de assistência técnica, mutirões autogeridos, do programa Arquiteto de Família etc., as referências são de fato reduzidas quando se trata de desenho urbano e planos e projetos urbanísticos.

No entanto, é também neste campo que, para além do desenvolvimento de políticas urbanas, a incorporação da participação social se demonstra imprescindível para se trabalhar a conscientização e mobilização local, no sentido de uma formação cidadã ativa. Mas também atribuída à própria ideia sustentabilidade da comunidade local e das intervenções:

A sustentabilidade da comunidade que se está criando passa, como eixo essencial, por sua "sustentabilidade social", isto é, sua capacidade de autogestão, de auto regulação e, em suma, do "empoderamento", que seja capaz de seu próprio destino. E tais capacidades não se gestam espontaneamente, mas devem se construir de forma coletiva, através da maior participação de todos os envolvidos em um processo deste tipo (DÍAZ, GARCÍA PLEYÁN, 2001, p. 139).

Diante disto, a prática brasileira ainda se percebe inexperiente, ou insuficiente, mas, por outro lado, se faz necessário desenvolver um contínuo e permanente enfoque metodológico de desenho urbano participativo. E é especificamente neste campo que se concentra a análise proporcionada pelo próximo capítulo, adotando-se um Estudo de Caso.

⁴⁵ Apesar do marco legal e institucional avançado, através do Estatuto da Cidade e seus instrumentos, referências progressistas também podem ser encontradas em planos urbanísticos para cidades como Auckland, na Nova Zelândia e Nova Deli, na Índia.

4. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PLANOS URBANÍSTICOS

Após observar a concepção do ideal participativo e sua distinta inserção entre os paradigmas de planejamento e as respectivas práticas de gestão do espaço urbano, bem como sua influência sobre o exercício da cidadania, e após analisar a experiência brasileira no âmbito da participação social na política urbana, pretende-se neste capítulo voltar sua análise para uma face prática e material caracterizada especificamente pela intervenção sobre o espaço urbano. A partir daí, discute-se sua incorporação em processos sócio políticos que infiram nas definições de uso e ocupação do solo, ou seja, na distribuição espacial de bens e serviços urbanos e nas intervenções espaciais caracterizadas especificamente por planos e projetos urbanísticos. Adiante, toma-se um Estudo de Caso com o objetivo de avaliar uma experiência de intervenção urbanística que adota em seu discurso a incorporação da participação social como condição fundamental para sua efetivação. No contexto de uma urbanização excludente associada a uma cidadania desigual, optou-se por um território formado pelo processo de favelização e contemplado pelo Morar Carioca, Programa de Urbanização de Assentamentos Precários Informais, em implementação na cidade do Rio de Janeiro desde 2010. Neste processo, observam-se as contradições entre os princípios estabelecidos em seu escopo e as ações do poder público na prática, especificamente através do primeiro objeto de contrato e conclusão do plano urbanístico contido na fase de maior destaque do programa.

4.1 O Morar Carioca: entre obscuridades e contradições

Ao lançar o Morar Carioca em 2010, a prefeitura e o IAB propagandearam a meta de ter todas as favelas do Rio de Janeiro urbanizadas até o ano de 2020. Na mesma declaração, anunciaram também o lançamento de um concurso público para selecionar equipes responsáveis pela elaboração de projetos de urbanização de 260 das 378 favelas incluídas no programa (PAES, MAGALHÃES, 2010).

Em 2011, o Instituto Pereira Passos (IPP), através do Sistema de Assentamentos de Baixa Renda (SABREN), identificava 1.040 favelas⁴⁶ existentes na cidade (SABREN *apud* TCMRJ, 2011, p. 13), distinguindo-as segundo uma classificação a partir de sua inserção e relação territoriais. Assim, 494 favelas correspondiam à classificação de “Favelas Isoladas”, enquanto as outras 546 favelas foram identificadas como agrupadas em 147 “Complexos de Favelas”, perfazendo um total de 641 Favelas ou Complexos, conforme o quadro abaixo:

FAVELAS DO RIO DE JANEIRO		
Classificação	Definição	Quantidade
Favelas isoladas	Aquelas com limite claramente identificáveis, com denominação própria e distante de outros assentamentos	494
Complexo de favelas	Formadas por favelas que por sua proximidade formam uma mancha urbana única. Excetuam-se dessa classificação as favelas que estão separadas por elementos construídos que dificultem a circulação dos moradores, ou que pertençam às bacias de contribuição distintas	147

Quadro 2: Classificação dos Assentamentos.

Fonte: Instituto Pereira Passos – Sistema de Assentamentos de Baixa Renda (SABREN *apud* TCMRJ, 2011, p. 13).

Esta classificação, apesar da intenção de fornecer identificação e reconhecimento territoriais mais realistas, a fim de se definirem as soluções mais apropriadas para cada caso, dificulta a avaliação da veracidade e efetividade das intervenções, uma vez que confunde a generalidade de um complexo com as particularidades de cada unidade de favela. Isto é, dentre os 147 complexos, existiria uma garantia de que cada uma de suas 546 unidades componentes receberiam as intervenções e provisões para atenderem às suas necessidades e demandas específicas? Ou as intervenções acabariam por serem consideradas em um caráter generalizado? Este é um importante questionamento ao qual já suscitaria a implementação do programa diante de sua meta propagandeada.

⁴⁶ Os números diferem dos informados atualmente pelo sistema SABREN, que correspondem a um total de 1.023 favelas, distinguindo-se entre 486 favelas isoladas e 537 favelas agrupadas em 146 Agrupamentos. Além disso, são identificados 983 loteamentos, totalizando 2.006 assentamentos de baixa renda (dados disponíveis em: <<http://portalgeo.rio.rj.gov.br/sabren/>>. Acesso em: 18 fev. 2016). Para o estudo apresentado neste item do capítulo, serão utilizados os números de 2011, ano de lançamento do Morar Carioca.

Considerando que, segundo o Decreto Nº 36.388 (PMCRJ, 2012), 87 favelas já tenham sido urbanizadas⁴⁷ por programas anteriores, tais como Favela Bairro, Bairrinho, PAC e outros similares, a meta do programa, que correspondente a urbanizar, em 10 anos, os 813 “assentamentos urbanizáveis”⁴⁸, se apresenta como bastante impetuosa, para não se precipitar em dizer improvável.

Para sua própria implantação, embora não haja referência no decreto Nº 36.388, o programa é subdividido em três fases (SMH e IAB, 2011):

- Fase I, que integra projetos cujo financiamento já se encontravam em fase de contratação ou que faziam parte de um banco de projetos da Secretaria Municipal de Habitação (SMH), anteriores ao próprio lançamento do programa;
- Fase II, que corresponde à priorização de 40 agrupamentos de favelas, conforme classificação supracitada, fazendo parte de um convênio firmado entre a Prefeitura e o IAB, com a realização do “Concurso Morar Carioca – Conceituação e Prática em Urbanização de Favelas”⁴⁹, o qual teve o objetivo de selecionar equipes multidisciplinares, coordenadas por arquitetos, para a elaboração dos projetos de urbanização para as respectivas favelas; e
- Fase III, compreendendo o restante das favelas urbanizáveis com mais de 100 domicílios⁵⁰.

A primeira Fase, no entanto, ao se apropriar de obras já em andamento antes mesmo do lançamento do programa, não se insere na premissa de inovação, evolução e complementação das experiências anteriores – destacando-se o Favela Bairro –, por mais que se alegue uma revisão e adaptação de conceitos para estes casos. Ela mais parece uma manobra para preencher as lacunas da promessa anunciada no ato de lançamento do programa, agregando-se números para se atingir o total de favelas a serem urbanizadas sem um fiel comprometimento

⁴⁷ Os números conflitam com os fornecidos pelo relatório de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, que indica 54 unidades urbanizadas (TCMRJ, 2011, p. 14).

⁴⁸ O somatório dos números incluídos no decreto ($87+813=860$) não correspondem ao número total do IPP/SABREN (1.040).

⁴⁹ O Concurso foi lançado por meio do edital SMH nº 01/2010, sendo publicado no Diário Oficial do Rio de Janeiro – DORIO, do dia 14/10/2010. E seu resultado foi homologado em 21/12/2010, ficando as 40 equipes selecionadas incumbidas de projetar as intervenções para os respectivos agrupamentos (TCMRJ, 2011, p. 14).

⁵⁰ Para os pequenos assentamentos com menos de 100 domicílios, não inseridos em qualquer das três fases do programa, considera-se que “serão executadas pequenas obras de rede de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, iluminação pública e pavimentação (TCMRJ, 2011, p. 23).

qualitativo para cada um dos casos, e mais para se antecipar em “colocar o programa na rua”, do que propriamente uma revisão conceitual da intervenção em andamento” (SOUZA, 2015, p. 15). Isto é, na falta de um objeto de contrato firmado, para alavancar a implementação do programa e anunciar o início do cumprimento da meta e da promessa diante do prazo, optou-se por se apropriar de quaisquer obras em andamento para o artificioso cumprimento da meta. Apesar de se considerar, do ponto de vista da gestão pública, os benefícios da integração dos programas em andamento a uma nova metodologia, esta justificativa se contrapõe a partir do momento em que as próprias ações propostas pelo programa com a urbanização de novas favelas – e diante de sua meta “exagerada” – não caminham num ritmo satisfatório ou suficiente para o atendimento da meta.

Quanto à Fase II, seu critério de seleção das áreas, ao menos das 10 primeiras⁵¹, revela a associação do programa para com a inserção da cidade no cenário da competitividade internacional e dos grandes eventos e a preparação para a realização dos jogos olímpicos 2016, relativizando seu “compromisso” com a inclusão sócio territorial e a ampliação do direito à cidade através da melhoria da qualidade de vida da população local. As informações extraídas do mesmo evento em que se apresentam as fases do programa (SMH e IAB, 2011) também revelam a primeira contradição com o divulgado pelo lançamento não oficial do programa (PAES, MAGALHÃES, 2010) e o decreto Nº 36.388 (PMCRJ, 2012): enquanto estes apresentam a concretização das propostas e a realização dos projetos da Fase II como reais e garantidos pela “disponibilidade de financiamento” tão ampla quanto a atual, favorecida pelos Jogos Olímpicos 2016 como catalisadores de recursos e responsáveis pelo legado social e urbanístico, a definição da Fase II se refere à produção dos novos projetos para a elaboração de uma “carteira de projetos para a captação de recursos para a cidade” (SMH e IAB, 2011, p. 2), talvez prováveis, mas ainda não garantidos.

⁵¹ Segundo o então Subsecretário de Habitação, João dos Reis, em evento realizado em 10 de Junho de 2011 no auditório da sede da Sociedade dos Engenheiros e Arquitetos do Estado do Rio de Janeiro (SEAERJ) para a apresentação e discussão do Escopo do Morar Carioca, “as primeiras 10 áreas selecionadas são de grande importância, pois estão próximas a *clusters* olímpicos”, indicando isto como a real motivação e o critério de seleção destas favelas, e não sua urgente condição de necessidade de urbanização (SMH e IAB, 2011, p. 1) Isto é ainda complementado pela exposição do então Diretor de Projetos, Antônio Augusto Veríssimo: “estas comunidades foram ranqueadas levando em consideração a proximidade dos clusters olímpicos, proximidade de corredores de transportes, além de áreas com maiores populações” (SMH e IAB, 2011, p. 3). Este relatório do evento não se constitui como uma obra formal publicada e divulgada, sendo obtido a partir de contato estabelecido diretamente com agentes envolvidos no processo.

Segundo o IAB-RJ⁵², as obras em andamento incorporadas à Fase I correspondem a 68 assentamentos⁵³, enquanto à Fase II correspondem 218 assentamentos⁵⁴ em 40 agrupamentos. A instituição também informa que a Fase III abrangerá, no período de 2015 a 2020, os 300 assentamentos urbanizáveis com mais de 100 domicílios, não contemplados pelas fases anteriores. Esta fase, no entanto, nunca tivera uma definição sobre a modalidade de contratação de equipes nem de órgãos da própria secretaria para o desenvolvimento dos projetos.

Especificamente na Fase II, as 40 equipes e respectivos agrupamentos selecionados pelo concurso foram divididos em diferentes ciclos de contratação. No 1º ciclo, foram firmados 10 contratos, sendo que dois deles tiveram rescisão e apenas os oito restantes foram adiante; destes, cinco agrupamentos tiveram seus projetos concluídos e dois estão em execução das obras⁵⁵. No 2º ciclo, até Fevereiro de 2016 mais 10 contratos teriam sido firmados, sendo que apenas três deles teriam recebido ordem de início; e o restante não teria iniciado o desenvolvimento dos projetos. Em resumo, das 20 equipes contratadas, até então apenas 13 delas foram adiante e apenas duas estão executando as obras. E a outra metade das equipes não tem nem previsão de contratação muito menos de início dos projetos. Este é o desempenho de um programa cuja gestão pública anunciou ter todas as favelas da cidade urbanizadas em 10 anos⁵⁶.

Já se decorreram mais de 5 anos desde o lançamento do programa (mais que a metade do tempo para o cumprimento da promessa) e as olimpíadas estão prestes a serem realizadas, trazendo consigo a iminência da escassez dos recursos para investimentos, ora anunciados como disponíveis, favoráveis e viabilizadores do legado social e urbanístico. Isto se agrava pelo que o Morar Carioca foi excluído do

⁵² Dados informados pelo site oficial da instituição, na página de apresentação do Programa: <http://www.iabRJ.org.br/morarcarioca/o_programa/>. Acesso em 13 dez. 2015.

⁵³ Entre eles: Morro da Providência; Nova Jerusalém/Pedreira/Parque Nova Cidade de Acari; Chapadão/Chico Mendes; Vila Caramuru/Mineiros/Vila Amizade; Babilônia/Chapéu Mangueira; Barão/São José Operário; Morro da Coroa; Nova Brasília e Joaquim de Queiroz (Complexo do Alemão); Colônia Juliano Moreira; CHP2, Pq. João Goulart, Vila Turismo e Mandela de Pedra (Complexo de Manguinhos); Bispo, Rodo, Pantanal, Matinha e Sumaré (Complexo da Tijuca); Tijuca/Mata Machado; Liberdade/Chacrinha; Complexo da Penha; Complexo do Lins; Guarabu; Areal (Guaratiba); Parque Alegria; Vila João Lopes; Azevedo Lima (Santos Rodrigues); e São Carlos/Mineira;

⁵⁴ O número diverge do anunciado por Paes e Magalhães (2010), que corresponde a 260 das 378 favelas integrantes do programa.

⁵⁵ Barreira do Vasco (Agrupamento 01), Vila São Jorge (Agrupamento 19), Cordovil (Agrupamento 16), Dique (Agrupamento 21), Luis Souto (Agrupamento 25), sendo que os dois primeiros estão em execução das obras.

⁵⁶ As informações contidas neste parágrafo foram consultadas à Gerencia de Projetos da SMH em fevereiro de 2016.

Plano de Políticas Públicas, também chamado pela prefeitura de Plano de Legados⁵⁷. Neste plano, foram considerados 27 projetos divididos entre as responsabilidades dos Governos Municipal, Estadual e Federal, parte deles vinculada a parcerias público-privadas. Os projetos de competência do município do Rio de Janeiro constituem a maior parte, correspondendo a uma quantia de R\$ 14,3 bilhões e somando 14 projetos, divididos entre mobilidade (31,76%), meio ambiente (5,58%), renovação urbana (62,44%) e desenvolvimento social (0,22%), indicados no quadro a seguir:

Plano de Políticas Públicas Projetos do Legado Social e Cronograma de Conclusão	Investimento estimado (R\$)	Responsabilidade
1. Construção do VLT - Veículo Leve sobre Trilhos do Porto. Conclusão estimada para o 2º trimestre de 2016.	1.188,75 milhão	Governo Municipal com recursos federais (R\$ 532 mi) e privados (R\$ 656,75 mi)
2. Construção do BRT Transolímpica - Construção da Via Expressa e Desapropriações para a sua implantação. Conclusão estimada para o 2º trimestre de 2016.	2.174,49 milhões	Governo Municipal com recursos municipais (R\$ 1.695,25 mi) e privados (R\$ 479,24 mi)
3. Construção do BRT Transolímpica - Implantação da Conexão Magalhães Bastos - Deodoro. Conclusão estimada para o 1º trimestre de 2016.	105,95 milhões	Governo Municipal com recursos municipais
4. Construção do BRT Transoeste - Construção do trecho Alvorada - Shopping Città América e conexão com o Jardim Oceânico (integração Metrô linha 4). Conclusão estimada para o 1º trimestre de 2016.	114,43 milhões	Governo Municipal com recursos municipais
5. Duplicação do Elevado do Joá - Construção do complexo viário com túneis, elevado e pontes. Conclusão estimada para o 2º trimestre de 2016.	457,95 milhões	Governo Municipal com recursos municipais
6. Obras no Viário do Parque Olímpico - Duplicação das Avs. Salvador Allende e Abelardo Bueno e construção do terminal olímpico do BRT. Conclusão estimada para o 1º trimestre de 2016.	514,36 milhões	Governo Municipal com recursos municipais
7. Obras de Reabilitação Ambiental de Jacarepaguá. Conclusão estimada para o 2º trimestre de 2016.	369,18 milhões	Governo Municipal com recursos federais (R\$ 322,28 mi) e municipais (R\$ 46,90 mi)
8. Implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário da Zona Oeste - AP 5 (Bacia do Marangá). Conclusão estimada para o 2º trimestre de 2016.	431 milhões	Governo Municipal com recursos privados através da concessão dos serviços

⁵⁷ O Decreto Nº 36.388 considera que “a realização dos Jogos Olímpicos 2016 servirá como catalisador de recursos para a realização de objetivos de inclusão sócio-territorial e ampliação do direito à cidade, que se constituirão no principal Legado Urbano e Ambiental dos Jogos” (PMCRJ, 2012). E isto também se percebe, segundo Souza (2014, p. 3), logo na abertura do vídeo de divulgação do programa, em que se anunciam compromissos com os eventos tais como: Jogos Mundiais Militares em 2011; Rio + 20 - Desenvolvimento Sustentável, em 2012; Copa do Mundo em 2014; Jogos Olímpicos em 2016.

9. Projeto porto Maravilha - Projeto de Revitalização da Região Portuária. Fase 2 - Obras da PPP. Conclusão estimada para o 2º trimestre de 2016.	8.200 milhões	Governo Municipal com recursos privados através da PPP (R\$ 7.608 mi) e municipais (R\$ 592 mi)
10. Controle de Enchentes da Grande Tijuca - Construção dos reservatórios de retenção de chuvas. Conclusão estimada para o 2º trimestre de 2016	404 milhões	Governo Municipal com recursos federais (R\$ 141,72 mi) e municipais (R\$ 262,28 mi)
11. Controle de Enchentes da Grande Tijuca - Desvio do Rio Joana. Conclusão estimada para o 2º trimestre de 2016.	185,94 milhões	Governo Municipal com recursos federais (R\$ 143,20 mi) e municipais (R\$ 42,74 mi)
12. Requalificação Urbana do Entorno do Estádio João Havelange. Conclusão estimada para o 1º trimestre de 2016.	115,74 milhões	Governo Municipal com recursos municipais
13. Obras no Domínio Urbano de Deodoro, envolvendo um conjunto de intervenções em diversas ruas, com o beneficiamento de uma área de 382.948m². Conclusão estimada para o 1º trimestre de 2016.	51,90 milhões	Governo Municipal com recursos federais
14. Montagem das Quatro Escolas da Arena do Futuro. Conclusão estimada para o 3º trimestre de 2017.	31,20 milhões	Governo Municipal com recursos federais
TOTAL	24,6 bilhões	

Quadro 3: Plano de Políticas Públicas – Projetos do Município.
Fonte: Adaptado de Comitê Popular Rio (2015, p. 142-143),
com dados Autoridade Pública Olímpica (APOC, 2014).

Pelo quadro, percebe-se que dentre os projetos do município inclusos no Plano de Legado, não há obras de urbanização de favelas nem de produção habitacional. Os projetos, na tentativa de “legitimar a Olimpíada e as intervenções a ela associadas” (COMITÊ POPULAR RIO, 2015, p. 141) se concentram em obras viárias, de reabilitação ambiental e de renovação urbana, especificamente em áreas de interesse olímpico e de valorização imobiliária, como no caso da Zona Portuária, em confronto à promessa de inclusão social e garantia do acesso à moradia digna e à infraestrutura urbana à população de baixa renda pelo Morar Carioca.

Por outro lado, ao se resgatar o histórico de projetos de urbanização de favelas na cidade, os dados numéricos são desfavoráveis ao cumprimento da meta do Morar Carioca. Considerando-se o contexto do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares (PROAP-Rio) e sua incorporação às estratégias do então Plano Estratégico da cidade, os programas Favela Bairro, Bairrinho e Grandes Favelas foram lançados para a urbanização de favelas de médio porte (500 a 2.500 domicílios), de pequeno porte (100 a 500 domicílios) e de grande porte (acima de 2.500 domicílios), respectivamente. Segundo dados do SABREN (2016), entre 1994 e 2010, o Favela Bairro teria contemplado 124 favelas, enquanto o Bairrinho teria contemplado 33 e o Grandes Favelas 3. A soma destes programas chega ao

número de 160 favelas urbanizadas em aproximadamente 16 anos. Um desempenho bem mais realista – e franco – que o requisitado pela meta do Morar Carioca.

Na mesma base de dados, que totaliza o número de 1.023 favelas atualmente existentes no município, consta que o Morar Carioca deve contemplar um total de 597 favelas, distribuídas entre Fase I (59 favelas), Fase II (234 favelas) e Fase 3 (304 favelas)⁵⁸. Considerando-se ainda que outros programas foram capazes de urbanizar 50 favelas⁵⁹ e, ainda, que diversas favelas são reincidentes⁶⁰, ou seja, são contempladas por mais de um programa, o resultado é de, ao todo, 694 favelas contempladas por qualquer programa. Isto é, a própria base do SABREN revela que 329 favelas⁶¹ não são contempladas por nenhum programa, nem pelo Morar Carioca. O quadro a seguir resume os dados sistematizados acima:

TOTAL DE FAVELAS	1.023
FAVELAS ISOLADAS	486
FAVELAS EM COMPLEXO	537
COMPLEXOS	146
PROGRAMAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS	
FAVELAS CONTEMPLADAS POR ALGUM PROGRAMA	694
FAVELAS NÃO CONTEMPLADAS POR NENHUM PROGRAMA	329

⁵⁸ Cabe ressaltar que, mais uma vez, os números diferem entre as distintas fontes de informação: Paes e Magalhães (2010), TCMRJ (2011) e PMCRJ (2012). Consciente desta relatividade, neste ponto de argumentação eles são considerados como ordem de grandeza para se dimensionar o desafio – e a improbabilidade – do programa.

⁵⁹ Projeto Rio (8), Programa Estadual de Urbanização (1) e PAC (41).

⁶⁰ A “reincidência” aqui mencionada inclusive revela o grau de subjetividade em se abordar um programa de urbanização de favelas em termos quantitativos. É indiscutível, sim, a implementação da urbanização em qualquer favela, mas sua realização, enquanto não for associada a princípios e conteúdos expostos neste trabalho, não garante o atendimento à necessidade local. Ressalta-se a importância da regularização fundiária e urbanística e a promoção de políticas públicas para a garantia do cesso a bens e serviços urbanos, mas primordialmente a participação como uma forma de inclusão social.

⁶¹ Para citar apenas algumas com mais de 100 domicílios: Belém-Belém, 244 domicílios; Estrada da Cachamorra, 154 domicílios; Estrada da Pedra I a X, somando 296 domicílios; Favela do Quiabo, 119 domicílios; Fazenda, 154 domicílios; Gaspar de Lemos, 132 domicílios; Parque Anchieta, 156 domicílios; Parque da Pedra Branca, 107 domicílios; Santa Luzia, 256 domicílios; Tavares Bastos, 337 domicílios; e a peculiar Vila Autódromo, 356 domicílios; ao menos duas destas favelas (Belém-Belém e Vila Autódromo) deverão sofrer remoção completa.

DETALHAMENTO DOS PROGRAMAS DE URBANIZAÇÃO	
PROGRAMAS VINCULADOS AO PROAP-RIO (1994-2010)	160
FAVELA BAIRRO	124
BAIRRINHO	33
GRANDES FAVELAS	3
PROJETO RIO	8
PROGRAMA ESTADUAL DE URBANIZAÇÃO	1
PROGRAMA MORAR CARIOCA	597
FASE I	59
FASE II	234
FASE III	304

Quadro 4: Quadro Resumo de Programas de Urbanização de Favelas.
Fonte: Elaboração do autor, com dados de SABREN (2016)⁶².

Diante disto, os índices sugerem que a meta promitente não será cumprida. E não somente isto – o programa ignora mais da metade das favelas da cidade.

No âmbito deste trabalho, para fins de aprofundamento da análise sobre o programa e a incorporação da participação social, toma-se como Estudo de Caso o primeiro objeto de contrato do Morar Carioca Fase II. A figura abaixo ilustra com destaque, no mapa do município, as favelas contempladas pela Fase II, diante de todas as favelas da cidade.

⁶² Para informações mais detalhadas, ver Apêndice; e para o relatório completo, ver SABREN (2016): <<http://portalgeo.rio.rj.gov.br/sabren/>>.

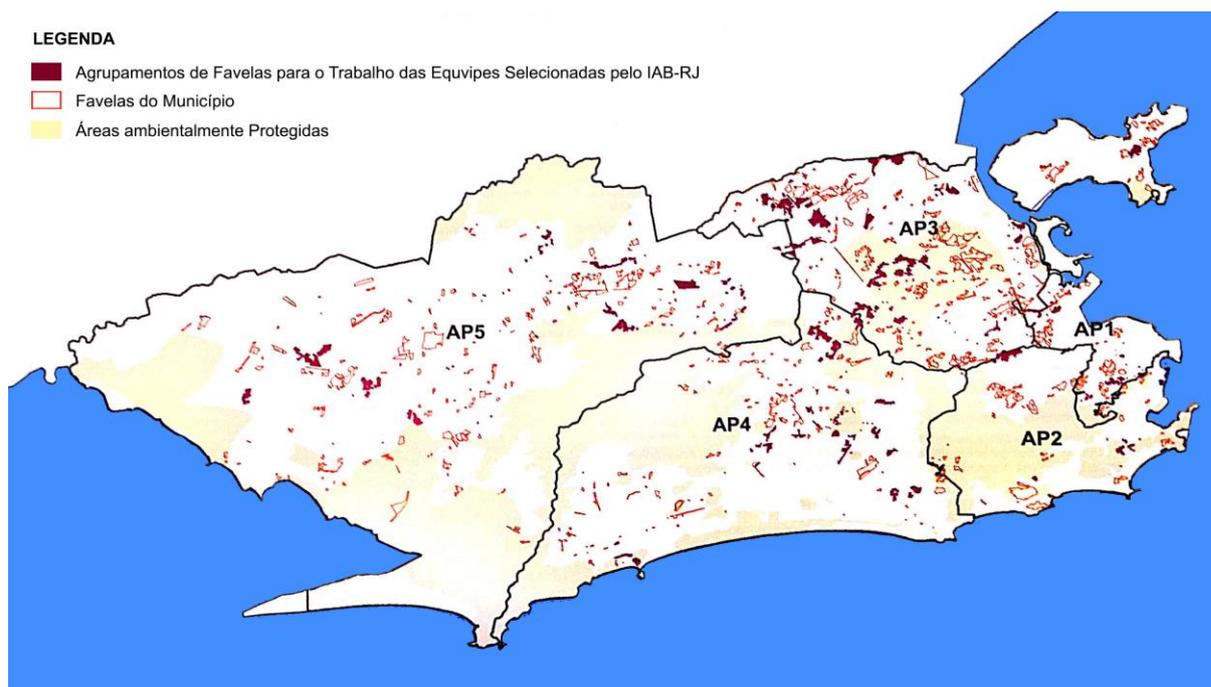


Figura 6: Mapa do Município com localização das favelas, com destaque para as que serão objeto de trabalho da Fase II.
Fonte: IAB-RJ (2011).

A escolha por esta Fase se deve justamente por ter sido o objeto de trabalho que não somente originou a criação do programa, que posteriormente integrou as urbanizações já em curso quando de seu lançamento, como também por se constituir como a intenção de inovação sobre a abordagem de concepção e intervenção em favelas, além de proclamar a participação comunitária como um componente fundamental no processo. E, tendo como primeiro objeto de contrato e início dos trabalhos desta Fase o Agrupamento 01, tem-no como o cenário de análise dos princípios, metodologias e práticas adotados na primeira experiência de urbanização de favelas sob o marco do Morar Carioca e a apregoada participação social⁶³.

4.2 Morar Carioca – Agrupamento 01: Barreira do Vasco e Vila do Mexicano

Revedo o decreto que o institui o Morar Carioca, destacam-se, para fins de análise deste trabalho, as diretrizes referentes à implantação de infraestrutura urbana e acesso a equipamentos públicos; à produção habitacional; à eliminação de

⁶³ Soma-se a essas motivações o fato de o autor deste trabalho ter participado da equipe de projetos responsável pelo Agrupamento 01, atuando e observando aproximadamente das atividades junto à população.

áreas de riscos; e à regularização urbanística e fundiária (PMCRJ, 2012, Art. 2º). Diretrizes estas que correspondem diretamente ao objetivo de garantir o acesso à moradia digna e à infraestrutura urbana para a população de baixa renda.

Para tanto, o programa estrutura suas linhas de atuação em seis componentes complementares, que organizam as modalidades de ação de acordo com as responsabilidades político administrativas e de execução dos órgãos envolvidos, conforme a figura a seguir:



Figura 7: Diagrama dos Componentes do Programa Morar Carioca.
Fonte: SMH/SUBPO/PPP/GP (2012).

O último componente se destaca no âmbito deste trabalho, pois atribui aos aspectos físicos e espaciais das intervenções o empenho para com o Desenvolvimento Social, incorporando em seu discurso a questão da participação. E a medida em que o programa a incorpora será analisada no próximo item deste capítulo.

O plano de urbanização composto pelo programa segue as especificações constantes em escopo desenvolvido pela SMH/SUBPO/PPP/GP⁶⁴ (2012) no Caderno de Especificações, dividindo-se as atividades e produtos a serem desenvolvidos entre os seguintes serviços de projetos:

- Serviços de Projetos Urbanísticos, incluindo Diagnóstico, Plano de Intervenção, Projeto Básico, Orçamento e Aprovação dos Projetos nas Concessionárias;

⁶⁴ Secretaria Municipal de Habitação/Subsecretaria de Projetos e Obras/Coordenadoria de Planejamento e Projetos/Gerência de Projetos.

- Serviços Adicionais, incluindo Topografia, Serviços Geotécnicos, Material de Divulgação, Informações Fundiárias, Contagem Domicílios, AEIS e Legislação Local; e
- Serviços de Projeto de Edificações, incluindo Estudo Preliminar e Projeto Executivo.

Com o objetivo de um melhor entendimento da problemática não apenas de cada favela componente mas também de todo o agrupamento e de sua inserção na cidade, a etapa de Diagnóstico é subdividida em três partes: Macro Diagnóstico Urbanístico, Diagnóstico Local e Diagnóstico Consolidado. No primeiro, identifica-se a situação das favelas componentes e do agrupamento e sua relação com o entorno e a cidade em seus aspectos espaciais, socioeconômicos, culturais e ambientais; assim como a disponibilidade de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos, conforme os tópicos estabelecidos para todo o Diagnóstico⁶⁵. Já no segundo, é analisada a situação atual de cada favela do agrupamento, contemplando os mesmos aspectos e itens⁶⁶ e complementando-se às informações disponibilizadas pelas oficinas temáticas, com participação das comunidades. E no último é realizada a síntese da situação atual e dos problemas encontrados, acompanhada por uma sugestão de encaminhamento de possíveis soluções ou cenários alternativos, junto às conclusões advindas das oficinas temáticas.

Na etapa do Plano de Intervenção é então apresentado um indicativo de propostas de projeto como solução aos problemas levantados pelo Diagnóstico e em atendimento às demandas levantadas pelo processo participativo junto à comunidade. São elaboradas plantas com as propostas para cada um dos sistemas compreendidos pelo Plano de Urbanização, já abordados na etapa anterior; e para cada favela do agrupamento, dividindo-se em quatro produtos: Propostas de

⁶⁵ Entre os itens de diagnóstico estão: Identificação das favelas e do agrupamento; Localização e Situação; Infraestrutura Urbana, subdividido entre os Sistemas de Abastecimento de Água, de Esgotamento Sanitário, de Drenagem Pluvial, de Acessibilidade (Subsistemas Viário, de Transporte Público e de Sinalização Viária), de Manejo de Resíduos Sólidos, de Iluminação Pública e de Contenção de Encostas; Equipamentos Sociais e Serviços (entre Educação, Cultura, Assistência Social, Saúde, Esportes e Lazer e Trabalho e Emprego); e Sistema de Meio Ambiente, além de Levantamento Fotográfico e Conclusão.

⁶⁶ Além dos itens estabelecidos para o Macro Diagnóstico, o Diagnóstico Local também inclui os seguintes itens: População de cada favela do agrupamento; Histórico da Ocupação e Aspectos Culturais; Organização Comunitária e Atuação de outras Entidades no Local; Sistema de Comunicação (redes e serviços de telecomunicações, como telefonia, internet e televisão); Sistema de Mobiliário Urbano; e um Levantamento Preliminar do Número de Relocações necessárias à intervenção.

Infraestrutura e Urbanismo⁶⁷; Propostas de Relocação e Reassentamento⁶⁸; Plano de Integração⁶⁹; e Orçamento⁷⁰.

Por fim, na etapa de Projeto Básico, são então detalhadas as propostas principiadas pelo Plano de Intervenção, agora subdivididas entre três sub etapas: na primeira se desenvolve o Sistema de Acessibilidade⁷¹; na segunda se desenvolvem os projetos de Infraestrutura⁷²; e na terceira se desenvolvem os “projetos de urbanismo”⁷³. Esta última etapa conta ainda com a elaboração de produtos como o Resumo Executivo, com o descritivo das situações “atual” e “proposta e um resumo quantitativo; a Memória Técnica, que apresenta os parâmetros e metodologias utilizados para a elaboração dos projetos; e o Memorial Descritivo, que apresenta as especificações de projeto, materiais e definições de execução.

Já entre os Serviços Adicionais previstos pelo programa, se destacam algumas atividades de importância não apenas para o caráter e conteúdo da proposta de integração física e urbanística, como também para a se analisar o grau de comprometimento para com a informação da população sobre o plano urbanístico. As Informações Fundiárias consistem em uma pesquisa para se identificarem imóveis potenciais em toda a área ocupada pelo agrupamento e no entorno imediato, para dar suporte à SMH na condução do processo de regularização fundiária e na aquisição de imóveis para implantação de moradia,

⁶⁷ As propostas de Urbanismo servem como uma planta geral de apresentação de todo o projeto e seus eventos construtivos e de plantas para cada favela contemplando cada um dos temas: Sistema de Áreas de Esporte e Lazer (espaços de uso coletivo); Sistemas de Paisagismo, Mobiliário Urbano e Comunicação Visual; e Sistema de Meio Ambiente. E as propostas de Infraestrutura Urbana compõem os seguintes Sistemas: de Abastecimento de Água; de Esgotamento Sanitário; de Drenagem Pluvial; de Acessibilidade; de Manejo de Resíduos Sólidos; de Iluminação Pública; e de Contenção de Encostas.

⁶⁸ A partir das pesquisas realizadas no Diagnóstico, as proposta de Relocação devem indicar as relocações necessárias a fim de sanar situações de risco, insalubridade, adensamento ou por intervenções urbanísticas e de infraestrutura. E as propostas de Reassentamento devem indicar as possibilidades de implantação de edificações residenciais e comerciais. As propostas de novas edificações devem aproveitar, preferencialmente, terrenos vazios no interior do agrupamento ou no entorno definido pelo Diagnóstico.

⁶⁹ O Plano de Integração surge da intenção de o programa não limitar sua atuação aos limites da favela “e sim promover uma integração urbanística, social, econômica e cultural com esse entorno” (SMH/IAB, 2011, p.3), propondo-se como uma inovação em relação ao Programa Favela Bairro. Nele, são realizados estudos de possibilidades de intervenção no entorno dos agrupamentos, mas, contudo, não fazem parte, necessariamente dos serviços a serem contratados para o Projeto Básico.

⁷⁰ Trata-se de Orçamento Estimativo com o objetivo de controlar a intervenção desde a sua concepção, até o controle físico financeiro da obra.

⁷¹ Composto pelos seguintes Subsistemas: Vário, Transporte Público e Sinalização Viária.

⁷² Composta pelos seguintes Sistemas: Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário, Drenagem de Águas Pluviais, Manejo de Resíduos Sólidos, Iluminação Pública e Contenção de Encostas.

⁷³ Os “projetos de urbanismo” são compostos pelos seguintes sistemas: Demolições, Meio Ambiente, Paisagismo, Áreas Esportivas e de Lazer e Comunicação Visual/Mobiliário Urbano, além de contar com uma Planta Geral de Urbanismo que resume as intervenções.

equipamentos públicos ou quaisquer necessidades de projeto. Os Materiais de Divulgação são compostos de produtos de divulgação do programa e para a informação da população. Entre eles, há a confecção e distribuição de *folders* e *banners* em cada favela do agrupamento, para ilustrar e apresentar as propostas de intervenção. E, entre os Serviços de Projeto de Edificações, há a elaboração de Estudo Preliminar e Projeto Executivo para equipamentos sociais e de Unidades Habitacionais⁷⁴.

A figura a seguir ilustra, esquematicamente, as etapas de projeto da Fase II:



Figura 8: Esquema da Estrutura do Morar Carioca Fase II.
Fonte: Elaboração do autor.

No entanto, no caso do Agrupamento 01, deverão ser ressaltadas algumas considerações sobre estes serviços, cujo grau de atendimento poderá ser avaliado no último item deste capítulo. Mas, neste momento, parte-se para uma descrição do agrupamento.

Os critérios de formação deste Agrupamento 01, a partir de uma relação objetiva entre as duas favelas que o compõem são desconhecidos, mas sua identificação se deve a aproximação de uma delas com um equipamento esportivo que até então, seria um *cluster* olímpico: o Estádio São Januário⁷⁵, localizado no bairro Vasco da Gama. O agrupamento é composto por duas favelas isoladas: a Favela Barreira do Vasco, situada na VII Região Administrativa – São Cristóvão, e a

⁷⁴ As Unidades Habitacionais, por sua vez, devem ser projetadas levando-se em consideração os parâmetros estabelecidos pelo Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), cujos recursos seriam destinados ao financiamento das construções.

⁷⁵ O estádio seria utilizado para a realização das competições de rúgbi nas Olimpíadas Rio 2016.

Favela Vila do Mexicano, situada na I Região Administrativa – Portuária, ambas na área de Planejamento I, na região central da cidade do Rio de Janeiro, conforme o quadro a seguir:

ASSENTAMENTOS URBANIZÁVEIS		
Código	Assentamentos	Tipo
AP - 1		
I RA - PORTUÁRIA		
1052	Vila do Mexicano	Isolado
VII RA - SÃO CRISTÓVÃO		
47	Barreira do Vasco	Isolado

Quadro 5: Identificação dos Assentamentos do Agrupamento 01 conforme o respectivo código SABREN/IPP e a classificação do Decreto Nº 36388.

Fonte: Trecho extraído do Decreto Nº 36388 (PMCRJ, 2012, Anexo 2).

A localização do agrupamento e suas favelas componentes é apresentada nos mapas da figura abaixo:

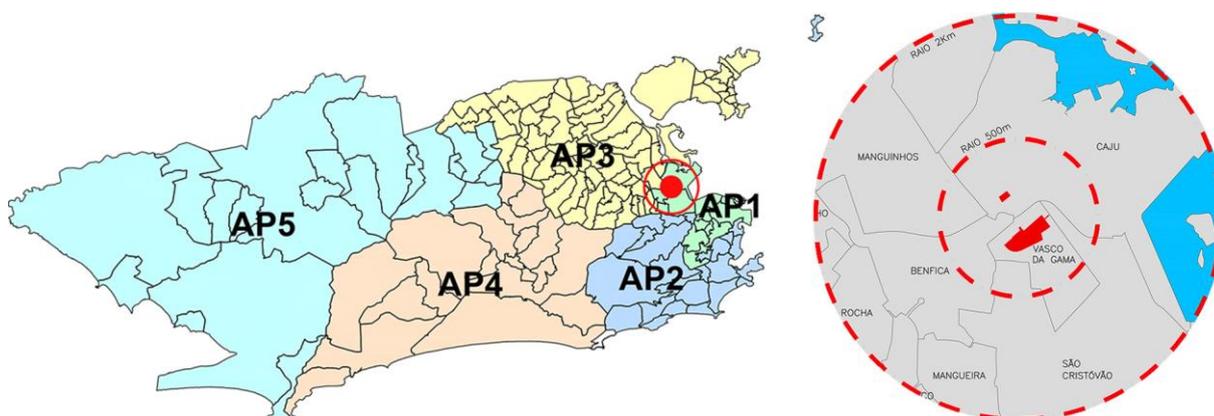


Figura 9: Mapas com a localização do Agrupamento 01 no município e no entorno delimitado pelo programa

Fonte: HDAA (2012a).

Inserido no contexto de urbanização excludente das cidades brasileiras, o Agrupamento 01 não deixa de ser marcado pelos aspectos de informalidade e de desigualdade característicos do processo de produção do ambiente construído em favelas. Assim, apresenta um déficit não apenas em infraestrutura urbana como também em serviços urbanos, cujos atendimento e provisão podem ser representados pela oferta e pelas condições de acesso a equipamentos públicos de uso coletivo, que se observam através da figura a seguir:



Figura 10: Planta com a Identificação de Equipamentos Sociais e Serviços.

Fonte: HDAA (2012c).

Neste caso, apesar da identificação de equipamentos públicos nas proximidades e na delimitação da área de influência determinada para o Diagnóstico, o que também se pôde observar durante esta etapa foi a deficiência em diversos serviços urbanos, expressa pela problematização e pelas demandas da população local.

A Favela Barreira do Vasco está localizada no bairro Vasco da Gama, sendo composta por um total de 4.014 domicílios⁷⁶ e apresentando uma relação

⁷⁶ 3.763 unidades residenciais, 232 unidades comerciais e 20 unidades.

domicílios/edificação equivalente a 2,19. Sua população estimada⁷⁷ é equivalente a 11.286 habitantes. E a Favela Vila do Mexicano está localizada no bairro do Caju, sendo composta por um total de 224 domicílios⁷⁸ e apresentando uma relação domicílios/edificação equivalente a 1,27. Sua população estimada⁷⁹ é equivalente a 773 habitantes⁸⁰.

As plantas a seguir resumem a situação existente e os principais problemas identificados durante o desenvolvimento do diagnóstico de cada uma das favelas:

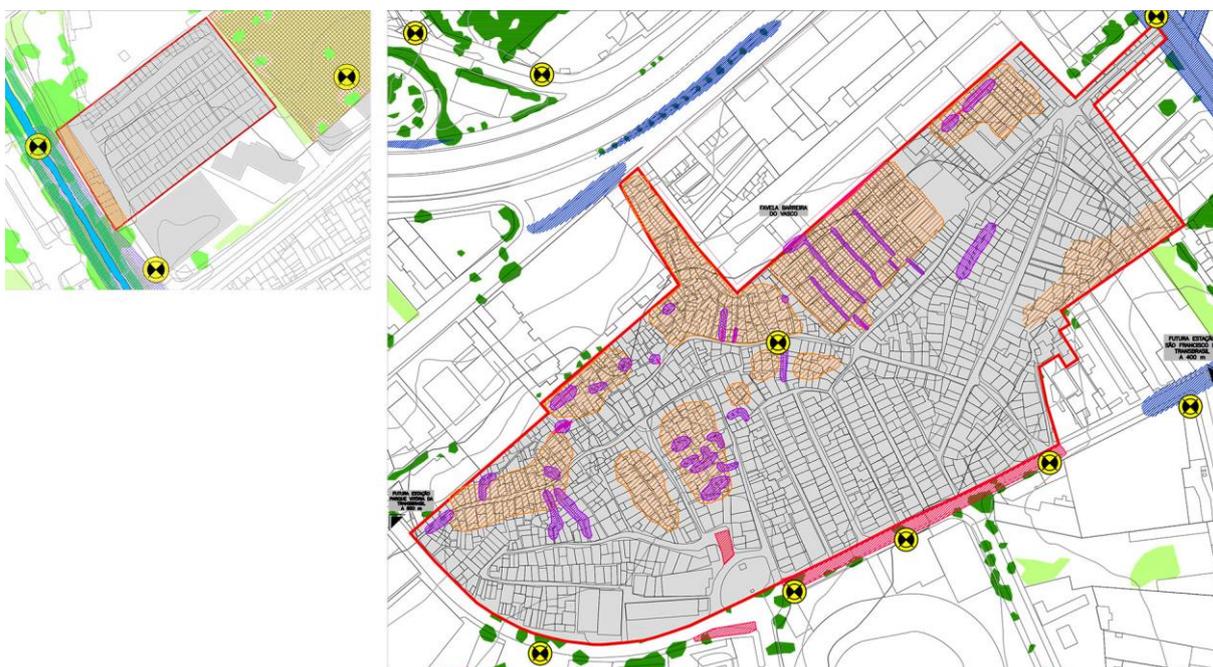


Figura 11: Plantas de Conclusão do Diagnóstico Local de cada favela do Agrupamento 01.
Fonte: HDAA (2012b).

Na Barreira do Vasco, é representada a forma de uso e ocupação do solo com destaque para: a situação viária existente com as dificuldades de acessibilidade; os problemas ambientais com a escassez de áreas arborizadas, a existência de “túneis insalubres”⁸¹; e pontos de adensamento, de alagamento e de

⁷⁷ Média obtida do número de habitantes (7949) dividido pelo número de domicílios (2699), referentes ao censo 2010 do IBGE, 3 habitantes por domicílio.

⁷⁸ 209 unidades residenciais, 13 unidades comerciais e 2 unidades institucionais.

⁷⁹ Média obtida do número de habitantes (326) dividido pelo número de domicílios (90), referentes ao censo 2010 do IBGE, 3,7 habitantes por domicílio.

⁸⁰ Todos os dados provenientes da Contagem de Domicílios realizada em no ano de 2012. (HDAA, 2012c).

⁸¹ Formados pela tipologia construtiva das edificações e o alto adensamento, criando condições de insalubridade pela falta de iluminação natural e pela falta de circulação do ar, que se torna viciado e úmido, além da própria condição de acessibilidade aos domicílios.

pouca incidência de ventilação e de luz, que acabam por indicar as zonas preliminares de reassentamento.



Figura 12: Fotos da Favela Barreira do Vasco.
Fonte: HDAA (2012b).

A figura acima apresenta fotos dos principais acessos à Favela Barreira do Vasco e de algumas situações críticas que ilustram alguns dos problemas identificados pelo Diagnóstico, como o adensamento, a tipologia construtiva precária, as restrições de acessibilidade e zonas de insalubridade, além de problemas ambientais; fatores que comprometem a habitabilidade e a qualidade do espaço e se apresentam como riscos à saúde e à segurança da população local.

E na Vila do Mexicano é representada a forma de uso e ocupação do solo com destaque para: a situação viária existente com as dificuldades de acessibilidade no interior da favela; e problemas ambientais como praticamente a inexistência de arborização no interior da favela, o lançamento de esgoto *in natura* proveniente da favela no Canal Eixo 2000, a existência de uma área desocupada, de propriedade do Comando Aéreo Regional, que acaba sendo utilizada como local de lixão e proliferação de vetores e pontos de baixas ventilação e incidência de luz e de acúmulos de lixo.



Figura 13: Fotos da Favela Vila do Mexicano.
Fonte: HDAA (2012b).

A figura acima apresenta fotos dos principais acessos à Favela Vila do Mexicano e de alguns aspectos da situação existente no local. Apesar de não apresentar problemas decorrentes do adensamento, há a precariedade de serviços básicos de infraestrutura urbana, como abastecimento de água e tratamento de esgoto, e na qualidade do espaço público, além de condições de acessibilidade e de acesso a demais serviços urbanos.

Enfim, este item buscou apresentar uma breve descrição do programa e do agrupamento tomado pelo Estudo de Caso, no sentido de se esclarecerem as condições em que se inserem a proposta de participação e a proposta de intervenção urbanística, que serão analisadas nos itens a seguir.

4.3 Os Dilemas da Participação Social no Agrupamento 0182

Ao considerar os critérios de prioridade para a urbanização de favelas e loteamentos irregulares e clandestinos, dispostos pelo § 1º do Art. 210 da Lei Complementar 111/2011, e estabelecendo como primeiro critério o “envolvimento e participação da comunidade” (PMCRJ, 2011, p. 79), o decreto que institui o Morar Carioca dispõe, no § 2º de seu primeiro artigo, que:

⁸² Este item do capítulo é baseado, em parte, no estudo desenvolvido pelo autor em trabalho anterior (SOARES, 2015) – o qual consiste em um artigo que apresenta uma versão resumida desta dissertação –, agora com uma análise mais aprofundada, no âmbito deste trabalho.

Fica assegurada a participação da sociedade organizada **em todas as etapas de execução**⁸³ do Morar Carioca através de assembleias e reuniões nas comunidades e de apresentações e debates abertos à participação da sociedade civil organizada e aos cidadãos (PMCRJ, 2012, p. 2).

Já em seu Caderno de Especificações, o qual estabelece Escopo, diretrizes e especificações técnicas para a elaboração dos projetos urbanísticos referentes à Fase II, o programa se apresenta sob a marca da inclusão social e comprometido com um resgate da cidadania através da garantia de acesso à moradia digna e de infraestrutura urbana (SMH/SUBPO/PPP/GP, 2012, p. 3). Nesse sentido, o conteúdo do Escopo é digno de sedução ao defender o reconhecimento dos direitos da população local, estabelecendo como princípio uma relação de dependência entre a formulação do plano urbanístico e os anseios da população envolvida e atribuindo o sucesso da intervenção à necessidade de ajuste entre a formulação técnica e as demandas e reivindicações comunitárias. Em resumo, o programa submete seu próprio êxito à necessidade de a população estar ciente de seus objetivos, convencida de sua conveniência e mobilizada para sua efetivação⁸⁴ (SMH/SUBPO/PPP/GP, 2012, p. 4).

Sobre este aspecto, no entanto, é necessário salientar a noção limitada do programa referente ao “ajuste”⁸⁵ entre o plano formulado por urbanistas e os anseios da população envolvida” (SMH/SUBPO/PPP/GP, 2012, p. 3), que ainda não ousa em emancipar o “ajuste” das ações do poder público a um plano desenvolvido de forma participativa. Ou seja, o programa prenuncia submeter às demandas e reivindicações populares o saber técnico mas não as decisões e definições finais tomadas de forma restrita pelo poder público. Este, por outro lado, se torna responsável em fornecer o aparato para todos esses “ajustes”, como espaços emancipatórios de debate acerca do território e sua condição urbana e das proposições formuladas, ao contrário de submeter o plano apenas às ordens políticas e econômicas.

⁸³ Grifo do autor.

⁸⁴ É curioso, e até controverso, que, em ocasião da primeira visita de campo na Favela Barreira do Vasco, ao início dos trabalhos para o Agrupamento 01, a Associação de Moradores tenha questionado aos representantes da SMH presentes se haveria possibilidade de escolha por parte dos moradores sobre a implementação ou não do programa no local. A resposta imediata foi que o programa seria executado em quaisquer circunstâncias. Obviamente que o processo de conscientização sobre as qualidades do programa viria a ser gradativamente desenvolvido, mas este episódio viria a revelar, por outro lado, a restrição da capacidade decisória da população e da sociedade civil neste programa.

⁸⁵ Grifo do autor.

Dando continuidade ao estudo sobre as disposições para a participação no programa através do seu Escopo, percebe-se que a inserção e o envolvimento da população no processo de planejamento e intervenção é afirmada, atribuindo a questão da participação à própria sustentabilidade do programa e fazendo surgir, num primeiro momento, uma ideia concreta sobre os procedimentos participativos, correspondendo ao componente de Desenvolvimento Social:

A participação das comunidades é fundamental para a construção de um diagnóstico social participativo no qual a leitura comunitária se complementa com a leitura técnica das áreas de intervenção (SMH/SUPBO/PPP/GP, 2012, p. 6).

Neste caso, pressupõe-se a participação local através da elaboração de um diagnóstico social participativo, de forma a apreender a diversidade de opiniões e percepções da população local e a fim de tornar pública a leitura que servirá de fundamento à intervenção (SMH/SUBPO/PPP/GP, 2012, p. 11). Para tanto, adotam-se “procedimentos de escuta” com o propósito de se difundirem os objetivos do programa; de se compartilharem informações através de um posto avançado implantado na área de intervenção para “garantir a efetiva participação”; de se organizarem reuniões e debates que exponham os “pontos de acordo e controvérsia entre o escritório e a população envolvida” (SMH/SUBPO/PPP/GP, 2012, p. 12); e de se divulgar o resultado do Diagnóstico Social Participativo (DSP)⁸⁶.

O procedimento de informação sobre os objetivos e conteúdo do programa, a fim de conscientizar e mobilizar a população são, de fato, indispensáveis para a implementação e sucesso de qualquer plano urbanístico. Assim como os procedimentos de escuta são igualmente indispensáveis para fortalecer a leitura técnica da favela e sua inserção na cidade através da articulação com a leitura comunitária e a consolidação do diagnóstico. Mas o posto avançado em si, na forma como é mencionado pelo Escopo, é insuficiente para se garantir efetivamente a participação – ele abre, sim, maior possibilidade de consulta ao processo de desenvolvimento do projeto, o que não necessariamente se torna uma participação ativa. Assim como o é o embate entre a população local e os escritórios responsáveis pelo desenvolvimento do plano urbanístico, embora também seja necessário. O que se torna indispensável, para além disso, é a criação de um

⁸⁶ Caderno elaborado pela PUC-Rio – Central – Núcleo de Estudos e Projetos da Cidade. Destaca-se a elaboração de um mapa de uso dos espaços coletivos, georreferenciando as informações sobre o tipo de usos predominantes e tipos de usuários, nos diferentes momentos do dia e diferentes dias da semana.

espaço que possibilite o embate entre a população e o poder público, em que a comunidade possa confrontar, com suas necessidades, demandas e reivindicações traduzidas em um plano, as determinações de um projeto final a ser executado.

Neste momento, já se pode prever – ou ao menos se ter um relance – sobre os limites da participação na implementação do programa, apesar das idealizações anunciadas pelo Escopo.

O Diagnóstico Social Participativo reapresenta a importância em se “tornar pública a *leitura* que servirá de fundamento à intervenção”, apoiando-se nos tais procedimentos de escuta enquanto “indispensáveis à realização e sustentabilidade do programa”. Sua aplicação se resume em quatro procedimentos de leitura, escuta e análise cujos objetivos são representados no quadro abaixo:

ESCUA DA POPULAÇÃO	PROCEDIMENTOS	OBJETIVOS
	LEVANTAMENTO DE DADOS JÁ DISPONÍVEIS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Breve histórico do processo de ocupação da área; 2. Produção de perfil básico da área: demográfico, sócio-econômico, urbano e ambiental; 3. Posição relativa da favela medida por indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Desenvolvimento Social (IDS).
	LEITURA PRELIMINAR	1. Preparação da inserção dos escritórios no campo: mapeamento das subáreas da favela, levantamento das instituições locais e da situação da segurança pública.
	PESQUISA DE CAMPO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificação de características básicas dos usos dos espaços coletivos (abordagem qualitativa); 2. Estudo das três dimensões consideradas estratégicas: moradia, trabalho e renda, e acesso a redes e instituições (abordagem quantitativa).
	ÍNDICE DE DEMOCRATIZAÇÃO DA CIDADE	<ol style="list-style-type: none"> 1. Medida para comparação entre as áreas; 2. Instrumento para posterior avaliação de impacto.

Quadro 6: Procedimentos de Escuta da População e Objetivos.
Fonte: DSP.

Embora estes procedimentos sejam fundamentais para a elaboração de um diagnóstico, para a formulação de políticas públicas adequadas e para a contribuição para a participação, além de se constituírem como subsídios para elaboração do plano urbanístico, eles se referem a uma relativa incorporação da participação limitada a uma etapa específica de seu desenvolvimento, não se traduzindo em uma forma propositiva.

Dando continuidade ao estudo sobre o Caderno de Especificações e suas disposições para o desenvolvimento dos planos e projetos urbanísticos, percebe-se sua restrição às etapas preliminares de Diagnóstico. E, a partir daí, suprimem-se suas referências à participação social nas etapas seguintes, referentes ao desenvolvimento do Plano de Intervenção e ao Projeto Básico, etapas que de fato definem as propostas de intervenções urbanísticas nas favelas dos agrupamentos.

Sob esta concepção, para garantir a participação delimitada pelos procedimentos adotados, foi contratada uma empresa especializada, designada pela SMH, responsabilizada pela elaboração do Diagnóstico Social Participativo e a realização de reuniões e oficinas temáticas, de material informativo e de trabalho de campo para a mobilização da população local, momentos dos quais os escritórios participam em conjunto. As reuniões e oficinas, por sua vez, formulam leituras e geram conhecimento sobre os espaços coletivos e o território como um todo – os quais devem ser extraídos e contemplados pelo Diagnóstico Urbanístico e considerados pelo Plano de Intervenção.

A proposta técnica elaborada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE)⁸⁷, contratado para a realizar o DSP e viabilizar a participação, apresenta, entre outros instrumentos, atividades para uma leitura e caracterização da área a partir da percepção e surgimento de demandas da própria população local. Seu pressuposto de participação a concebe como condição fundamental para se atingirem os objetivos do programa e reconhece a integração entre o Diagnóstico Urbanístico e o Diagnóstico Social Participativo como “insuficiente para que, de fato, a cidadania do Rio de Janeiro, especialmente dos territórios que sofrerão a intervenção, seja contemplada em suas demandas” (IBASE, 2012, p.2). Mas, contraditoriamente, se apoia estritamente nas etapas de diagnóstico, identificando-as como as que “fundamentam a intervenção”:

Como o diagnóstico destes espaços fundamenta a intervenção, a participação dos e das habitantes, vistos como cidadãos e cidadãs com

⁸⁷ Em tese, a contratação e o início do trabalho de campo pelo IBASE deveriam ocorrer antecipadamente à atuação do escritório de arquitetura e urbanismo responsável pelos projetos. Mas de fato não foi o que ocorreu, implicando em maiores dificuldades de integração e articulação social junto à comunidade e, conseqüentemente, no desenvolvimento do plano urbanístico. Mas cabe ressaltar também que a própria Secretaria de Desenvolvimento Social poderia – e deveria – ter enviado agentes sociais à comunidade de forma antecipada, com o intuito e estabelecer as primeiras comunicações com as lideranças locais, inclusive no tocante à segurança pública, questão que também veio a comprometer a realização dos trabalhos de campo e a continuidade do desenvolvimento do plano, além de arriscar a integridade da equipe técnica responsável pelos projetos.

direito à cidade, na elaboração do próprio diagnóstico é indispensável (IBASE, 2012, p.5).

De fato, todo plano urbanístico não deve prescindir de um diagnóstico consistente e nele deve se apoiar para a definição de suas diretrizes. E neste caso a estratégia de mobilização do IBASE corresponderia a uma possibilidade de influência sobre o desenvolvimento da proposta técnica pelos escritórios de arquitetura e urbanismo contratados. Mas, na verdade, ela acabou por limitar a participação ao próprio processo de elaboração do diagnóstico, falhando no alcance de fundamentar a intervenção e do poder de decisão popular. Isto é, ela se apresentou insuficiente para conferir a finalidade propositiva e o efetivo empoderamento da população durante o processo, além de desconsiderar o embate com o poder público.

Dentro do Escopo do Trabalho, há uma diversidade de atividades propostas pelo IBASE, entre elas: uma metodologia de capacitação e mobilização social composta por oficinas, formação de grupos de referência e rede de parceiros nas comunidades e a realização de um seminário inicial; uma pesquisa sobre o perfil socioeconômico dos moradores, realizada por amostragem e coleta de dados; uma pesquisa sobre as demandas possibilidade de propostas pela população local, com a realização de Grupos Focais e de momentos sobre a história do território local; a realização de novas pesquisas no sentido de fortalecer a participação; a busca pela legitimação dos diagnósticos sociais através de sua tradução espacial em mapas e imagens e a formação dos Grupos de Diálogos; e a realização dos Fóruns de Cidadania, referentes às etapas mais avançadas de proposição do plano urbanístico.

No caso do Agrupamento 01, pôde-se observar que entre as atividades realizadas esteve, além da coleta de dados por meio de pesquisas quantitativas e qualitativas, a realização dos chamados Grupos Focais e da Oficina dos Sonhos. A partir destas atividades, a comunidade teve a oportunidade de expressar suas percepções, demandas e expectativas quanto às respectivas favelas e ao programa como um todo.

Através dos Grupos Focais, os participantes puderam expor seu ponto de vista e crítica quanto aos aspectos físico sociais da favela; ao programa; às relações com o entorno e a cidade; aos aspectos de lazer, recreação e os espaços de interação social; e a oferta e acesso a bens e serviços como saúde, educação,

transporte público, infraestrutura urbana e projetos sociais; bem como elencar propostas para o atendimento às suas principais demandas. Na Barreira do Vasco, dois grupos reuniram, em momentos distintos, 20 jovens e 15 adultos, entre moradores da favela e do entorno, os quais levantaram questões como: a “ameaça latente de remoção” da favela e de relocação de moradores; as marcas da “desarticulação social, física e urbanística” entre a favela, o entorno e a cidade, refletindo em conotação negativa para a localidade e em discriminação; a “falta de espaços em função do adensamento”; a “ausência ou carência de espaços públicos para o lazer, o divertimento e a sociabilidade”; e o déficit em bens e serviços urbanos, destacando-se demandas como uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA), unidades de ensino médio, de capacitação e “aperfeiçoamento profissional” e de “produção artística” e como “projetos sociais” com atividades culturais, recreativas e esportivas, além de atendimento adequado de infraestrutura urbana de água, esgoto, drenagem pluvial, lixo, iluminação pública e rede elétrica. E na Vila do Mexicano reuniram-se, em um único momento, 8 jovens e 10 adultos, os quais destacaram “problemas advindos da falta de regularidade urbanística” obstaculizando o acesso a serviços públicos e privados; a má qualidade de serviços e equipamentos de saúde apesar da oferta nas proximidades; a deficiência nas redes de infraestrutura urbana “de esgoto, água, telefonia e pavimentação de vias”; preocupação “referente à oportunidade para os jovens” tanto em relação a formação e aperfeiçoamento profissionalizantes quanto a “disponibilidade de equipamentos esportivos”; e indicaram propostas de uma UPA, de um colégio de ensino médio, de melhoria do atendimento de serviços de saneamento básico e de projetos sociais com a oferta de atividades e cursos para jovens e crianças. Já as Oficinas dos Sonhos proporcionaram momentos em que a população local pôde imaginar a comunidade idealmente e expor suas aspirações, surgindo referências aos já mencionados bens e serviços de saúde, educação e infraestrutura urbana e à provisão de moradia digna e adequada⁸⁸.

O conjunto destas atividades pretendiam subsidiar a elaboração de uma proposta física urbanística a partir das percepções e demandas da própria população, sendo então levantadas questões importantes para serem incorporadas ao Plano de Intervenção. E possivelmente isto teria sido reforçado através da

⁸⁸ Para transcrição dos Grupos Focais, ver Anexos II e III.

proposta de um mecanismo a partir do qual a população pudesse influenciar diretamente sobre a garantia de suas demandas traduzidas no plano urbanístico e sua própria execução. Mas, no Agrupamento 01, as atividades realizadas prosseguiram apenas até as Rodas de Diálogo – simultâneas ao desenvolvimento e conclusão do Diagnóstico Consolidado. E não foram efetivas ao ponto de se realizarem os Fóruns Locais que, supostamente, estariam relacionados à possibilidade de proposição através do Plano de Intervenção.

As metodologias de investigação participativa e fóruns propostos e organizados pelo IBASE são, do ponto de vista sociológico, capazes de propiciar uma mobilização relativa e criar um ambiente político favorável à cidadania, sendo expressa pelas reivindicações dos direitos sociais e demandas no presente contexto. Mas, apesar da proposta se comprometer com uma formação mais consciente e ativa num âmbito mais geral da cidadania e com a implantação um sistema de monitoramento, por outro lado não chega a se efetivar em um instrumento direto de decisão popular. Embora ela se empenhe através do monitoramento, a longo prazo, do plano urbanístico, municiando a população com informação, dados e análises para exercer a cidadania através do controle social das intervenções, não se torna objetiva ao ponto de propor uma instância decisória para a definição do plano propriamente dito. Reconhecendo a importância do trabalho realizado pelo IBASE acerca da constituição da cidadania e, apesar das limitações e críticas apontadas, há que considerar que o contrato junto à organização foi suspenso em janeiro de 2013⁸⁹, impedindo a continuidade do processo participativo ora evocado.

Desse modo, embora o conteúdo do Caderno de Especificações exalte a participação e crie expectativas quanto à sua prática, sinalizando uma proposta comprometida com a garantia do direito à cidade, uma análise mais aprofundada de sua implementação põe em questão a incorporação da participação de forma efetiva e o apregoado empoderamento da população local diante das determinações de diretrizes das intervenções. Ao passo que o Escopo restringe sua capacidade de influência sobre as determinações interventoras às etapas de Diagnóstico e suprime suas referências à participação social nas etapas seguintes, referentes ao desenvolvimento do Plano de Intervenção e ao Projeto Básico – etapas que de fato definem as propostas de intervenções urbanísticas nas favelas dos agrupamentos –

⁸⁹ Segundo Catherine Osborn (2013).

perde-se sua força nas decisões finais e, conseqüentemente na continuidade de sua prática cidadã e participativa. E isto também ocorre, em outras proporções, na metodologia do IBASE. O que se percebe, nesse caso, é que a proposta participativa do Morar Carioca “se torna insuficiente para exercer influência sobre o poder público em suas determinações que acabam por definir as intervenções” (SOARES, 2015, p. 1221).

Os dilemas da participação na implementação deste programa residem na retórica de suas próprias limitações em incorporá-la sob um aspecto de leitura e análise sócio espacial e na delimitação de um perfil socioeconômico de modo a identificar as deficiências e carências existentes no território e para sua população, mas não de forma traduzida em mecanismos com poder de decisão para transformar as demandas e reivindicações em seus aspectos materiais. E, a partir daí, sua incorporação e tradução em um plano urbanístico enfrenta desafios e restrições durante o desenvolvimento do Plano de Intervenção e do Projeto Básico.

4.4 Cenários conflituosos: a proposta técnica articulada à participação social X a proposta revisada pelo poder público

Se a participação social está presente no discurso do Morar Carioca, e apenas relativamente incorporada na prática pelo plano, sua proposta não alcança as etapas de proposição e desenvolvimento de projeto propriamente dito, de fato essenciais. Estas prescindiram de uma assessoria participativa, que, afinal, se limitou a um apoio ao Diagnóstico Social Participativo e às demandas até então expressas. Ou seja, a participação social não foi incorporada às etapas do Plano de Intervenção e do Projeto Básico, estando longe do alcance de efetividade. No fim, isto acabou por se render e depender de uma articulação direta entre o escritório de arquitetura e urbanismo contratado e a população, “mas que adiante encontraria limites e desafios impostos pela condução do programa por parte do poder público” (SOARES, 2015, p. 1222).

Neste item do capítulo, será apresentado e avaliado como diferenças substanciais são incidentes num plano urbanístico conforme o grau e nível de participação viabilizado e conquistado. Estas diferenças são perceptíveis a partir das

modificações projetuais, desde a etapa do Plano de Intervenção até as revisões, pela SMH⁹⁰, do Projeto Básico em sua versão final.

No Plano de Intervenção, por não se ter instaurado um mecanismo de participação efetivo respectivo a esta etapa – em se que conferisse à população a possibilidade de influir sobre as decisões da intervenção –, o que restou à contratada foi interpretar e incorporar as percepções e demandas expressas pela população na etapa anterior à sua aptidão técnica na elaboração da proposta. Isto acabou por resultar em um processo em que a tradução das reivindicações populares no plano urbanístico esteve absolutamente dependente do engajamento social por parte da equipe técnica.

Diante disto, a proposta para o Agrupamento 1 se apresenta não apenas comprometida com um engajamento social e hábil em traduzi-lo através de uma envergadura técnica, como também é apta em atender determinadas demandas que foram expressas nas atividades apontadas no item anterior. Esta atuação acaba por se refletir na forma proposta para o Plano de Intervenção.

⁹⁰ Embora as modificações projetuais sejam transmitidas e impostas via SMH, entende-se que as mesmas advêm de uma concepção de planejamento e gestão urbanos adotadas pelo poder público através dos mais altos escalões do Poder Executivo. Reconhece-se a associação da gestão pública a práticas determinadas pelo *Empreendedorismo Urbano* e caracterizadas pelo “atrelamento da gestão da cidade às finalidades dos Megaeventos Esportivos” e pela “subordinação das prioridades da Prefeitura à motivação de realização destes eventos e seus interessados locais diretos” (SOUZA, 2014, p. 2).

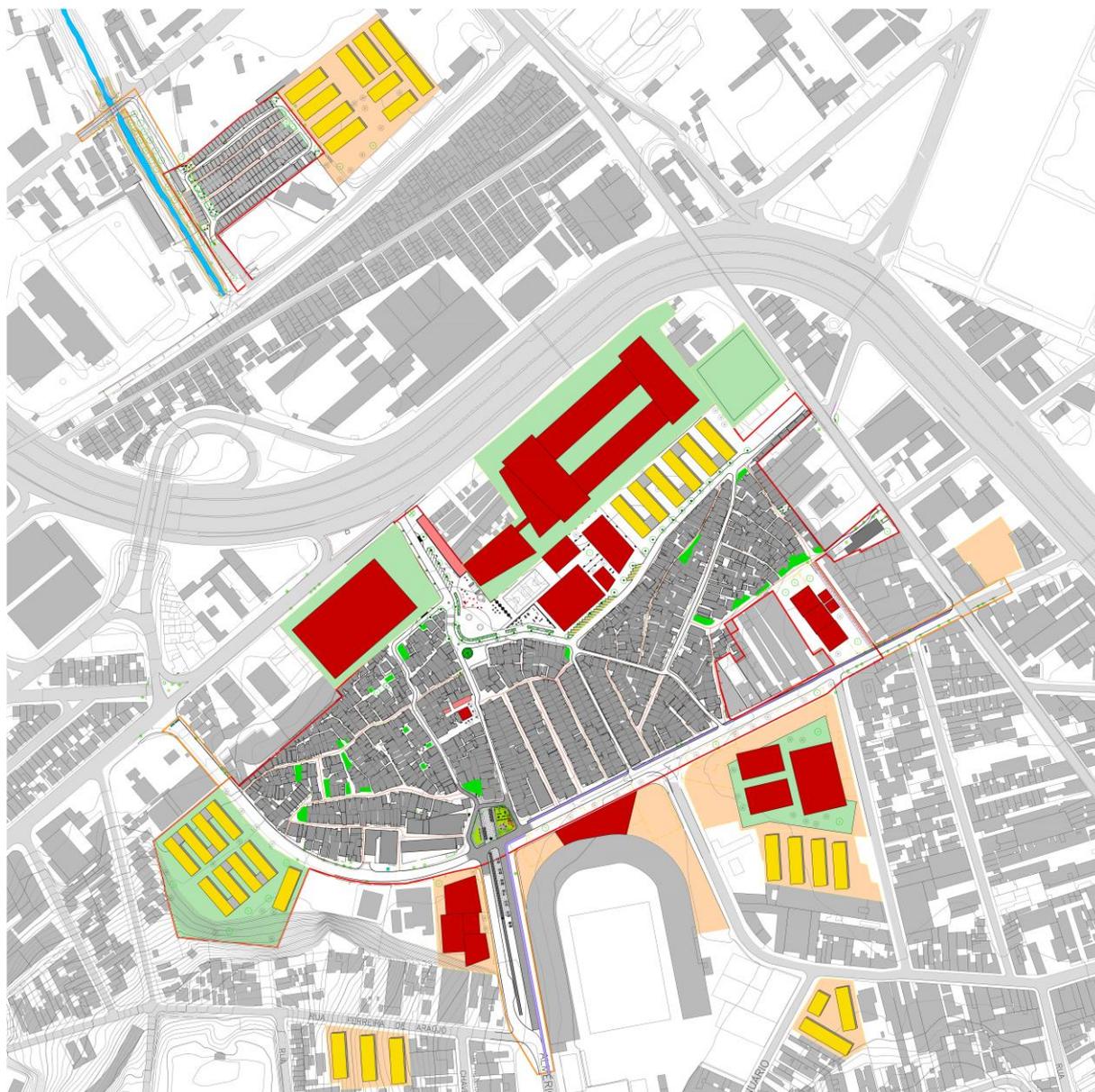


Figura 14: Plano de Intervenção.
Fonte: HDAA (2014).

Na figura acima, observam-se as propostas do Plano de Intervenção elaborado pela contratada. Dentre elas está, representada pela cor amarela, uma proposta de reassentamento em número superior ao de relocações necessárias à intervenção⁹¹. As novas habitações foram implantadas tanto no interior da favela, em terrenos onde relocações já se demonstravam necessárias segundo as justificativas técnicas apontadas, como no entorno imediato, em terrenos potenciais identificados pela pesquisa da etapa de Informações Fundiárias. Dentre as propostas de

⁹¹ Por motivos de Adensamento, Faixa *Non Aedificandi*, Intervenção de Infraestrutura ou Intervenção Urbanística/Evento Projetado (abertura/alargamento de via, praças, largos, equipamentos públicos ou novas habitações).

edificações, também estão inclusas novas unidades comerciais, representadas pela cor rosa. Representada pela cor vermelha, está a proposta de implantação de equipamentos públicos de uso coletivo, dentre eles: dois Polos de Entretenimento e Cultura; um Centro de Integração Social com unidades de esporte e lazer; um equipamento do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); um equipamento de Espaço de Desenvolvimento Infantil (EDI); uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA); e uma edificação, no interior da favela, para o Posto de Orientação Urbanística e Social (POUSO). Além disso, foram criados novos largos e praças e qualificados os espaços de convivência existentes, além de se prever a intervenção de infraestrutura urbana necessária para o atendimento adequado. Propuseram-se também estratégias de integração com o entorno imediato, incluindo: uma permuta com o Clube Vasco da Gama, com novo acesso ao Estádio São Januário e ginásios esportivos para uso coletivo; a criação de uma nova praça de acesso a uma estação prevista para o BRT Transbrasil; a criação de um Edifício Garagem, visando a um cenário de acesso adequado em dias de jogos no Estádio, evitando a circulação de veículos no local; e a criação de uma unidade com lojas e salas comerciais.

As propostas elaboradas para o Plano de Intervenção, ao incorporar necessidades e demandas locais advindas dos mecanismos de participação, visam a uma integração não apenas física como também socioeconômica da favela com o entorno e a cidade. A proposta de reassentamento, além de superar o número de domicílios necessários a partir das intervenções, se inserindo no contexto e no compromisso para com a questão do déficit habitacional, também se compromete em produzir moradia de modo a reassentar os moradores no próprio local, além de adotar uma estratégia de desadensamento articulada à criação de espaços públicos e para o lazer e a sociabilidade cotidiana. Deste modo, enfrenta as preocupações populares para com a ameaça de remoção da favela e relocação de moradores, apontadas no item anterior. As propostas de implantação de equipamentos e infraestrutura, por sua vez, também enfrentam uma questão de déficit em bens e serviços urbanos e visam ao atendimento local adequado e à melhoria da qualidade de vida local, estando também comprometidas com as questões apontadas no item anterior.

A integração socioeconômica é então proporcionada por equipamentos urbanos associados a demais estratégias de políticas públicas nas áreas da saúde,

da educação e da cultura e nos setores de ensino, de formação profissional e de esporte e lazer. Suas ações se concretizam com a produção artística e cultural, a promoção de projetos sociais, a capacitação e o aperfeiçoamento profissional e a inserção no mercado de trabalho com a geração de emprego e absorção da mão-de-obra-local.

No entanto, na etapa seguinte, o Projeto Básico, entre determinantes políticas e financeiras, que incluem a mudança do secretário de habitação e restrições orçamentárias para a execução do programa, as condicionantes de projeto foram profundamente alteradas por determinações do poder público, através da SMH⁹². Nesta etapa, propostas essenciais como a provisão de moradia e de equipamentos públicos são suprimidas. E se reduz drasticamente o número de relocações – o que a princípio poderia soar como positivo ou até leniente, se estivesse atribuído a questões técnicas da intervenção –, desarticulando as estratégias de desadensamento associada à criação de novas habitações e à criação de áreas livres para novos espaços públicos de convivência.

Na primeira versão do Projeto Básico ainda se pôde ver as propostas advindas do Plano de Intervenção de forma mais detalhada. Nela, ainda se mantinham as novas habitações, assim como os respectivos projetos das edificações habitacionais, e uma quantidade e qualidade consideráveis de espaços públicos para o lazer e a interação social como praças e largos. Mas a primeira revisão do projeto, pela SMH, já solicitou a retirada das propostas de habitação no entorno da comunidade⁹³. E, após demais revisões desta mesma etapa, as

⁹² As determinantes políticas e financeiras, assim como as restrições orçamentárias, não se devem a ausência ou carência de recursos, considerando-se o contexto da realização dos Megaeventos esportivos na cidade e a diversidade e complexidade de investimentos que mobilizam. Elas constituem uma “metamorfose de objetivos” que, sob a égide destes adventos, “provocaram inversão nas ordens das agendas, passando a dirigir todas as demandas de políticas públicas definidas desde então” (SOUZA, 2014, p. 3). Cabe ressaltar que o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) teria declarado seu apoio financeiro com o aporte de recursos na ordem de U\$ 150 milhões, “destinados a beneficiar ‘100 mil pessoas em 30 favelas e seis assentamentos irregulares’” (Ibid., p.4). Ainda segundo Souza, a exoneração do então Secretário de Habitação, Jorge Bittar, e sua substituição por Pierre Domiciano Batista – no contexto de rearticulação das alianças partidárias após a reeleição do Prefeito Eduardo Paes – marcam “reformulação não apenas do programa, mas de todos os projetos e programas conduzidos pelo mandato anterior da SMH, bastando mencionar que o paradigma de orientação das políticas municipais a partir de então passará a ser o 2º Plano Estratégico do Rio de Janeiro 2013-2016” (op. cit., p.7), que apresenta uma versão diversa do Decreto Nº 36.388.

⁹³ O item 6 do Relatório Itemizado de Avaliação Técnica (RIAT) solicita a retirada das propostas habitacionais, justificando que isto não faria parte do Projeto Básico, ficando registrado no Plano de Integração e no Plano de Intervenção.

modificações de projeto cada vez mais descaracterizaram as demandas expressas pela participação popular e as propostas a ela articuladas anteriormente.



Figura 15: Projeto Básico.
Fonte: HDAA (2014).

Na figura acima, observam-se as propostas do Projeto Básico em sua versão final, revisado conforme estudo desenvolvido pela SMH. Esta revisão reduziu, a todo custo, o número de relocações diante das restrições orçamentárias⁹⁴ para a

⁹⁴ Embora a SMH, na figura do então secretário Pierre Batista, a justifique por uma inversão de discurso em que, na preocupação dos moradores pela ameaça de remoção, se aproprie de cooptação através da promessa de não haver necessidade de determinadas relocações.

execução do plano, deixando um incógnita a respeito do reassentamento da população que permanece a ser realocada⁹⁵.

As propostas de reassentamento e produção de moradia local, assim como as de provisão de equipamentos públicos, foram suprimidas, modificando as propostas de criação e qualificação de espaços de convivência e constituindo-se como radicalmente distinta das propostas do Plano de Intervenção. Onde se propunham novas habitações e equipamentos urbanos, assim como a criação de área livre, mantiveram-se as edificações na situação existente e, em algumas áreas, nas mesmas condições de intenso adensamento e de insalubridade⁹⁶. E onde se propunha a criação de novos espaços públicos de convivência, os mesmos foram reduzidos quantitativa e qualitativamente. O projeto final, embora tenha mantido as propostas de criação de duas praças – bem como a qualificação das existentes –, de novos largos e de uma Faixa *Non Aedificandi*, além das propostas de paisagismo e das estratégias para o meio ambiente, em parte acabou por se reduzir a intervenções viárias, com a abertura e reconstrução de vias compartilhadas e de pedestres; e de infraestrutura urbana, em abastecimento de água, tratamento de esgoto, drenagem pluvial, manejo de resíduos sólidos e iluminação pública⁹⁷.

Este resultado final, percebe-se, é fruto de um processo que incorpora a participação apenas parcialmente – nas etapas preliminares – ou, pior, que voluntariamente a suprime nas etapas “decisivas”. Seus métodos se limitam, através do discurso e de uma noção de planejamento e gestão, a difundir uma ideia escassa de participação, que na verdade se torna inerte. E, desse modo, é sobrecarregado de implicações em diversos aspectos – socioeconômico; cívico e político; projetual/urbanístico; cultural; e do próprio ambiente construído.

No aspecto socioeconômico, a restrição participativa demonstra seus limites através de um método escasso de análise, apreensão e ação diante das relações de

⁹⁵ Segundo notícia do site da prefeitura, do dia 19/07/2014, o prefeito Eduardo Paes teria anunciado “que o terreno da antiga fábrica da Rheem, às margens da Avenida Brasil, comprado pela prefeitura há dois anos, será utilizado para 149 reassentamentos, através do “Programa Minha Casa, Minha Vida”, de famílias que serão desapropriadas por conta das intervenções”. Ver: <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=4822086>.

⁹⁶ No Diagnóstico, diversas áreas haviam sido identificadas como de intenso adensamento e, pela tipologia e padrão construtivos das edificações, como em condições de insalubridade, seja por condições de acessibilidade, de ventilação, de alagamento etc.

⁹⁷ Note-se que, conforme apresentado no item 4.2 deste capítulo, o programa se estrutura em seis componentes que se atribuem a objetivos maiores para se orientarem as intervenções. A condução, na prática, do programa e, principalmente a revisão do Projeto Básico no caso deste agrupamento e que acabam por reduzir a intervenção urbanística a aspectos de circulação viária e de infraestrutura. Rever Figura 7 (SMH/SUBPO/PPP/GP, 2012).

reprodução social no espaço urbano. A busca por compreender a condição social e econômica da população local e atingida pelas intervenções se torna insuficiente diante da inabilidade de ação no sentido de atender às necessidades e demandas sociais diagnosticadas através da própria expressão popular nas atividades realizadas. A ausência de políticas públicas de geração de trabalho e renda associadas à uma política de garantia habitacional – esta enquanto questão central para a reprodução social –, acompanhada pela supressão da provisão de equipamentos públicos apenas resulta na falha do programa em realizar a articulação “social, física e urbanística” da favela à cidade.

Em seu aspecto cívico e político, o processo participativo se limita a formas e níveis de informação e consulta, pensando a mobilização comunitária com o simples intuito de alavancar o próprio programa. Com supressão da participação, o programa falha em sua própria sustentabilidade. Isto é, ao passo que ele se apresenta inábil – ou não intencionado – em atender às necessidades e demandas locais que vêm à tona através de um processo de interlocução que exponha os conflitos e disputas sociais, o plano urbanístico se torna impróprio ou insuficiente. Em seu processo de execução e, principalmente, em sua conclusão, imediatamente se submete ao questionamento e à crítica pela própria população local, na medida em que permanecem aquelas mesmas reivindicações. Enfim, quando ignorada – ou suprimida – a participação social, a intervenção sobre o espaço urbano se torna redundante.

Neste processo, o Plano de Intervenção se demonstra razoavelmente bem sucedido não apenas por sua aptidão técnica em apreender as necessidades e demandas locais e em traduzi-las em propostas de intervenção no espaço associadas a políticas urbanas. Mas justamente por estar relativamente articulado à participação social, mesmo que tenham faltado mecanismos respectivos a esta etapa. A relativa efetividade⁹⁸ do plano urbanístico aqui discutida, portanto, se atribui à participação social.

Esta relação conflituosa entre as duas etapas, no entanto, não é devidamente exposta. E assim se faz justamente pela falta de espaços que propiciem a exposição de conflitos e disputas sociais – ou por sua descontinuidade. O processo de

⁹⁸ Aqui se considera relativa justamente porque o plano, na forma como ele se propunha, não teve a oportunidade de se desenvolver em etapa mais elaborada, no Projeto Básico, reavaliando suas propostas e suas condições de implementação.

desenvolvimento do plano, carregado de modificações, não é revisto ou submetido à avaliação – muito menos ao controle – social. Ele não é amplamente divulgado para a população local nem para a sociedade. E, numa eventual e tendenciosa consulta aos moradores sobre a procedência ou admissão do plano, a versão do projeto básico é apresentada como uma possibilidade única e absoluta de realização de intervenções no sentido da melhoria da qualidade de vida.

Em suma, uma das condições para que este imediatismo de revisão ou descaracterização do plano urbanístico enquanto instrumento de intervenção sobre o espaço ocorra e perdure é, de fato, o fracasso da participação social. Diante disto, percebe-se que os níveis de participação incidem diretamente sobre a intervenção no espaço urbano em suas formas de programas, planos e projetos urbanísticos – seja pela efetiva incorporação das reivindicações sociais, seja pela inabilidade em atender às necessidades, seja pela intencional supressão da capacidade de decisão popular.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: INDICATIVOS PARA NOVAS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO EM PLANOS URBANÍSTICOS

Conforme discutido ao longo deste trabalho, a Cidade Democrática é aquela que se organiza sócio espacialmente sob uma concepção de desenvolvimento calcada nos princípios de justiça e equidade sociais e a partir de um modelo de planejamento e gestão baseado na incorporação da participação social, comprometendo-se com formas de democracia direta. Esta incorporação, no entanto, não deve se limitar a medidas de informação, consulta e transparência do planejamento e gestão à população, mas de sua inclusão do processo decisório, complementando-se pela finalidade propositiva e pelo componente deliberativo.

A incorporação participativa no âmbito da política urbana, por outro lado, deve se aprofundar também sobre o aspecto da intervenção urbanística sobre o espaço. Pois, embora no âmbito geral possa ser conferida uma dimensão material para as necessidades sociais e a condição de universalização de acesso, é neste aspecto específico que se traduzem espacialmente as ações, transformando-se em bens, serviços, infraestrutura e equipamentos urbanos no território.

Se a Democracia, em seu sentido essencial, se baseia no princípio de igualdade e em conceitos que derivam na coletividade dos cidadãos, na soberania popular absoluta e, conseqüentemente, na participação ativa nas questões e decisões públicas – em contradição à ideia de representatividade –, isto deve ser traduzido em um modelo de planejamento e gestão urbanos. Isto é, ao passo que a representatividade se origina como um artifício antidemocrático, o exercício da democracia deve se efetivar na abertura e ampliação do poder de decisão sobre a gestão do espaço à sociedade civil, composta por uma diversidade de setores e atores sociais. Este empoderamento se efetiva no reconhecimento de sua inserção nos paradigmas de planejamento e na criação e regulamentação de mecanismos de participação.

Sobre os paradigmas de planejamento analisados, aqui se pode considerar que a incorporação da participação social está condicionada a suas concepções e formulações sócio políticas e econômicas – e à conjuntura em que se realizam⁹⁹. Em sua prática, as relações entre Estado e sociedade revelam a apropriação e o

⁹⁹ Susan Fainstein e Norman Fainstein (1996).

controle do acesso à informação como um instrumento de poder¹⁰⁰. Este controle é distintamente exercido por cada paradigma e, em cada um deles, também se percebe distintamente a condição de instituição e exercício da cidadania.

Os aspectos de controle e retenção da informação e de restrição da possibilidade de decisão e ação pela sociedade civil, essenciais ao Planejamento Tradicional e Tecnocrático e ao Planejamento Incrementalista e Liberal são então questionados e confrontados por novas concepções sobre as relações de poder no planejamento e gestão. E, baseando-se na exposição dos conflitos e disputas sociais e na abertura e ampliação da informação como fonte de poder, o Planejamento Equitativo e Socialista e o Planejamento Democrático buscam habilitar a alternativa participativa.

A análise de cada paradigma permite compreender os limites e as possibilidades da incorporação da participação social em sua ética e prática. Bem como situar as práticas de planejamento e gestão nas cidades brasileiras. Ela também permite concluir que a Cidade Democrática – entendida pela participação – é conflitante com os princípios do Planejamento Tradicional e do Planejamento Incrementalista – e suas respectivas teorias. E por isso é conflitante com um projeto de cidade tecnocrático e neoliberal.

Já a análise do processo de urbanização no Brasil¹⁰¹ revela o quanto sua marca de exclusão e ilegalidade¹⁰² incide sobre o processo de constituição cidadã marcada pela desigualdade, refletindo em uma “cidadania desigual”¹⁰³. Seu resultado é a produção do espaço delimitado socialmente e a distribuição desigual de direitos, que por sua vez refletem na segregação sócio espacial e na restrição da liberdade e da igualdade de direitos.

Por sua vez, a reflexão sobre a inserção do planejamento e gestão urbanos neste processo revela a importância de uma abordagem da democracia para além de sua esfera política. Esta abordagem se refere à esfera social, na constituição de uma espécie de cidadania urbana a ser constituída pela participação cívica, e ao planejamento e gestão em seu aspecto material da intervenção sobre o espaço. Esta reflexão contribui para esclarecer o desafio participativo, tanto diante da ética e prática de planejamento e os padrões de relação entre Estado e Sociedade, quanto

¹⁰⁰ John Forester (1989).

¹⁰¹ Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Adauto Lúcio Cardoso (1996).

¹⁰² Ermínia Maricato (1996).

¹⁰³ James Holston (2013).

das dificuldades de mobilização e articulação social, determinantes para a ação sobre o espaço urbano. Nisto, se apresenta imprescindível a incorporação do cidadão no processo de planejamento e gestão urbanos.

Este sentido se encontra nos ideias da Reforma Urbana e nos princípios do Planejamento Politizado, a partir da reapropriação do planejamento pelo pensamento crítico e marxista e do reconhecimento dos diversos atores sociais que influem sobre a produção do espaço urbano. E se enraíza na articulação de setores técnicos e acadêmicos a movimentos sociais de luta pelo Direito à Cidade, empenhada na exposição dos conflitos e no embate das disputas sociais como possibilidade para se alcançarem a equidade e a justiça sociais. Sua premissa da Soberania Popular se efetiva na incorporação da participação social como possibilidade real da universalização do “acesso social” à cidade, compreendendo a terra e bens e serviços urbanos. E sua efetivação consiste na regulamentação, aprimoramento e recriação mecanismos e instrumentos da gestão democrática participativa.

Estes princípios, não por coincidência, vêm a se tornar a essência das novas experiências em planejamento calcadas na democracia participativa. Se na própria Constituição Federal de 1988 a soberania popular é, *a priori*, expressa indiretamente – através do sufrágio universal e do voto direto – e se limita, em sua forma direta, ao Plebiscito, ao Referendo e à Iniciativa Popular de Leis, seu fundamento de descentralização sucede à participação como um princípio implícito. Isto é, a independência e autonomia advindas da descentralização¹⁰⁴ conferidas ao poder local, então, possibilitaram a criação de novos espaços e práticas de participação.

Sobre os espaços e formas de participação existentes, aqui abordados, considera-se que a participação social se expressa em diversas experiências, sendo relativamente incorporada em cada uma delas e apresentando determinados limites, mas também criando condições para novas possibilidades para se tornar efetiva. Se, dentre os limites observados se destacam a dificuldade de conscientização e mobilização da sociedade civil – condicionada por um modelo de urbanização excludente e de cidadania desigual; a deficiência na regulamentação de mecanismos e instrumentos, assim como a inconstância e a descontinuidade; e, ainda, a ocasional manipulação e suas relações de coerção; por outro lado, alguns

¹⁰⁴ Gohn (2000); Raichelis (2000); Volpi (2000) *apud* Ana Claudia Chaves Teixeira, Clóvis Henrique Leite de Souza, Paula Pompeu Fiuza Lima (2012).

aspectos apresentam determinadas potencialidades. Estas experiências demonstram seu potencial em expor os conflitos e as disputas sociais, possibilitando a problematização da questão urbana pela própria sociedade civil e em superação ao caráter técnico e especializado sobre a política urbana. Seu formato permite a inversão de prioridades na gestão e nos investimentos públicos, contrapondo-se à decisão pública restringida, sob influência de uma elite política e econômica. E seu aspecto de composição evidencia a diversidade e a representatividade direta da sociedade civil – em alguns casos inclusive em proporção superior à representatividade do poder público – o que permite sua articulação entre seus diversos setores.

Entre seus limites e possibilidades, o que se pode perceber são o constante desafios de se instituir a finalidade propositiva, que possibilita o encaminhamento de propostas para formulação de estratégias, políticas urbanas, ações da gestão pública e, eventualmente, de programas urbanísticos; e em superar o caráter consultivo e informativo – e a necessidade de se alcançar o componente deliberativo. De todo modo, seu maior potencial parece residir na possibilidade de articulação entre diversos setores da sociedade civil, que por sua vez rompe com os limites e institui a síntese entre os saberes e as ações técnicas e populares.

Mas, ao passo que experiência brasileira se demonstra bem expressiva no âmbito da política urbana, ela prescinde de referências e práticas em seu aspecto específico da intervenção sobre o espaço. Neste caso, mesmo quando parcialmente incorporada, a participação social geralmente se restringe às etapas de diagnóstico e a níveis de informação e consulta, raramente alcançando a finalidade de proposição e a capacidade de decisão popular sobre as ações estruturantes de planos urbanísticos. Nisto, a experiência brasileira carece de indicativos de métodos e instrumentos que tenham se institucionalizado e regulamentado, para sua efetiva incorporação.

O estado da participação no Brasil, sob este aspecto, evidencia a existência de uma Lei Federal, o Estatuto da Cidade, que aponta a Gestão Democrática em planos, programas e projetos urbanísticos limitada à modalidade de iniciativa popular de projeto de lei. Mas não indica sob que condições nem instrumentos estas formas de intervenção sobre o espaço urbano podem e devem incorporar a participação, apesar de ser capaz de indicar diversos instrumentos da política urbana. Neste caso, seria apropriado um detalhamento da participação em planos, programas e projetos

urbanísticos, que não apenas defina e assegure que ela se realize em todas as suas etapas, mas que também indique a finalidade propositiva e o caráter deliberativo a fim de se garantir o poder de decisão popular. E que indique também instrumentos específicos, como conferências e conselhos populares, passíveis de aplicação em seu próprio processo de desenvolvimento.

A atribuição desta análise a um Estudo de Caso permite direcioná-la em sua face prática e material em uma experiência específica de intervenção sobre o espaço através de um programa de urbanização. Isto é, em que medida o Morar Carioca – Fase II incorpora a participação social enquanto princípio e prática, no desenvolvimento do plano urbanístico. Um estudo aprofundado do decreto, do escopo e de sua implementação no Agrupamento 01, composto pelas favelas Barreira do Vasco e Vila do Mexicano, revela uma série de obscuridades e contradições desde o seu lançamento até a finalização dos projetos, tanto quanto à sua própria meta de incorporação participativa.

O primeiro questionamento já surge no ato de lançamento do programa vinculado à promessa de urbanização de todas as favelas do Rio de Janeiro até o ano de 2020. A pesquisa apresentada¹⁰⁵, baseada no desempenho do Morar Carioca e sua comparação com o de demais programas de urbanização de favelas, anteriores à sua implantação, bem como em sua exclusão do Plano de Legados dos Jogos Olímpicos 2016, indica que sua promessa foi irreal e oportunista e que sua meta não será cumprida. Com este artifício, ao se refletir sobre a inserção da participação neste processo, considera-se que a população – principalmente das comunidades locais de cada agrupamento de favelas – já se contém alheia ao programa quando do anúncio de seu lançamento. A partir da promessa falaciosa de urbanizar todas as favelas nas condições apresentadas, a população é submetida a uma forma de manipulação.

Neste sentido, os procedimentos participativos propostos pelo programa parecem atender mais a uma intenção de legitimação da gestão pública vigente e sua coalização de poder e à publicidade de uma plataforma política do que, de fato, ao empoderamento da população diante dos processos de decisão sobre o desenvolvimento do plano urbanístico. Apesar da importância em se difundirem os princípios e objetivos do programa para conscientizar e mobilizar a comunidade para

¹⁰⁵ SABREN (2016).

sua inserção no exercício da cidadania, percebe-se uma visão instrumental da participação.

Já em sua normativa, ao passo que o programa exalta a participação enquanto um princípio de relação de dependência entre o plano urbanístico e os anseios da população, gera grandes expectativas quanto à incorporação participativa. Mas uma análise aprofundada [e comparativa] de seu conteúdo e de seu processo revela que na prática ela não se efetiva. Resumidamente, tem-se um decreto que assegura a participação “em todas as etapas de execução”¹⁰⁶ do programa mas, em contraposição, tem-se um escopo que, ao mesmo tempo, a especifica e a restringe às etapas de diagnóstico, suprimindo suas referências nas etapas de proposição. Ainda assim, o próprio Diagnóstico Social Participativo reforça uma ideia escassa de participação, baseada na ação de leitura sobre a condição existente, seus problemas e potencialidades. E, ainda, tem-se uma proposta de assessoria técnica que atenta para o espaço participativo também nas etapas de proposição mas que é inábil em se efetivar em um instrumento de decisão popular. Ou seja, tem-se um programa promitente porém dotado de práticas desfavoráveis em efetivar a participação social.

Na prática, a participação não alcança sua finalidade propositiva, ou seja, não é incorporada nas etapas de proposição e desenvolvimento de projeto propriamente dito. A interpretação das necessidades e demandas locais e a sua tradução em plano urbanístico tornaram-se dependentes do engajamento por parte do corpo técnico responsável pela elaboração do plano. E, até certo ponto, na etapa referente ao Plano de Intervenção ainda se pôde incorporar e traduzir determinadas reivindicações advindas dos mecanismos de participação, propondo a integração física e socioeconômica da favela com o entorno e a cidade e incluindo propostas de produção habitacional superando o reassentamento necessário e de provisão de equipamentos urbanos. Mas as determinantes políticas e financeiras da gestão pública, em seguida, altera profundamente as condicionantes de projeto.

O Projeto Básico é, absurdamente, concluído sem uma proposta de reassentamento vinculada, o que, em qualquer hipótese de efetividade participativa e possibilidade de decisão, teria sido expressamente refutado e condenado pela comunidade, diante da constante ameaça de remoção. Sua revisão, conforme

¹⁰⁶ PMCRJ (2012).

estudo desenvolvido pela SMH, suprime as propostas de moradia e de equipamentos públicos. E esta versão somente perdura pela impossibilidade de pressão social que a inexistência de embate com o poder público cria.

O plano urbanístico final é produto da supressão – ao menos em suas etapas “decisivas” – da participação. E a inércia participativa compromete o plano de implicações socioeconômicas, cívicas e urbanísticas que o impedem de realizar a articulação “social, física e urbanística” da favela à cidade, preconizada pelo programa.

A restrição ou supressão participativa é insustentável, pois a participação tem influência sobre a efetividade do próprio plano urbanístico formulado. A inabilidade ou ineptidão em atender às necessidades e demandas locais resultam em sua própria permanência e, conseqüentemente, na redundância do plano, ou seja, na redundância planejada. Isto é, os problemas urbanos não podem ser enfrentados de forma centralizada, nem apenas tecnicamente. Nem se basta estabelecer uma interlocução com a população limitada a recursos de informação e consulta e então intervir através de uma ação tecnocrática ou incrementalista. O desafio urbano, ao ser enfrentado e instrumentalizado através de planos urbanísticos, necessitam de uma ação conjunta, de uma resposta cívica.

Para se reproduzir o espaço urbano calcado nos princípios da democracia, entendendo-se a equidade e a justiça social, é preciso engajar-se na criação de mecanismos e instrumentos de participação que influam diretamente sobre as determinações de uso e ocupação do solo e a distribuição espacial de bens, serviços, equipamentos e atividades, através da universalização do acesso. É preciso romper as fronteiras da participação na política urbana e também incorporá-la na intervenção urbanística.

A partir do Estudo de Caso abordado, pode-se concluir que a participação social tem, de fato, poder de influência sobre a reprodução do espaço urbano. Isto é, o grau de participação incorporado nos processos de desenvolvimento de por programas, planos e projetos urbanísticos **incide diretamente sobre o caráter da intervenção e em sua forma urbanística**. Nisto reside a importância de se abordar a participação neste aspecto prático e material da intervenção sobre o espaço.

E, por isto, intervir sobre a cidade significa não apenas apreender seus problemas a partir de seus aspectos técnicos e econômicos mas, primordialmente, sob uma perspectiva social e redistributiva. Ao passo que as reflexões sobre o

desenvolvimento urbano e as práticas urbanísticas são amplamente formuladas sob uma perspectiva técnica, científica e tecnológica, elas se tornam insuficientes se não alcançar-se o empoderamento da sociedade pra decidir sobre os processos de idealização e materialização da cidade.

Tendo em vista o estudo realizado e diante da constatação de que ainda há, na experiência brasileira de implementação de programas, planos e projetos urbanísticos, uma deficiência de uma metodologia de desenho urbano participativo – e da necessidade de construí-la –, buscam-se alguns indicativos para o fortalecimento da Cidade Democrática e sua dimensão da participação social:

- O Art. 2º do Estatuto da Cidade, sobre as diretrizes da na política urbana, especificamente através do inciso II sobre a gestão democrática, abre o precedente para se especificar que a participação seja garantida e se efetive em todas as etapas de programas, planos e projetos urbanísticos;
- Nos respectivos escopos de programas, planos e projetos urbanísticos, é preciso reiterar esta garantia principalmente nas etapas de proposição e conferir à população local a finalidade propositiva, isto é, a possibilidade de opinar e propor sobre o seu desenvolvimento, acompanhado de assessoria técnica;
- É preciso prever também, para além de instrumentos de monitoramento e controle social sobre o plano desenvolvido a ser executado, a criação de instâncias de representação local, possivelmente na forma de Conferências Locais e/ou Conselhos Populares, que possam atribuir o componente deliberativo e garantir a implementação do plano urbanístico de acordo com as decisões tomadas pela coletividade de forma participativa; estas instâncias têm ainda a necessidade de permanecer para garantir sua execução conforme o plano, evitando restrições e descaracterizações;

Estes indicativos pretendem contribuir para com a reflexão sobre uma formação interdisciplinar, que ainda encontra rigidez no campo técnico para a elaboração e aplicação de novas metodologias que confluem com demais fontes de conhecimento e formas de ação.

Por fim, este trabalho se insere na participação social a partir de uma perspectiva técnica porém politizada, isto é, articulada a um engajamento social, político e cívico acerca do processo de intervenção sobre o espaço urbano. Tendo em vista a importância do tema, ele busca apontar para novos estudos que atribuam

a efetividade da participação social à sustentabilidade planos urbanísticos. Entre eles, está o debate sobre o aprimoramento e a aplicabilidade do Estatuto da Cidade e a gestão democrática em planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; os limites da instrumentação técnica versus a inerência participativa na intervenção em favelas; e o desenvolvimento de metodologias de desenho urbano participativo, indicando novos instrumentos a serem aplicados no desenvolvimento de planos urbanísticos.

Com estas reflexões, espera-se que este trabalho contribua com os campos de conhecimento da Engenharia Urbana e do Planejamento Urbano, em especial a partir da reflexão em torno da necessidade de romper com as fronteiras entre a técnica e o saber popular; entre a teoria e a práxis no sentido de tornar a cidade efetivamente democrática.

REFERÊNCIAS

- AMPVA. **Plano Popular da Vila Autódromo: plano de desenvolvimento urbano, econômico, social e cultural**. 2012. Disponível em: <<https://comitepopulario.files.wordpress.com/2012/08/planopopularvilaautodromo.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2015.
- ANTONELLO, Ideni Terezinha. Expectativa do Planejamento Participativo no Brasil – Planos Diretores de Cidades. In: XI COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y EL URBANISMO DESDE EL DIÁLOGO Y LA PARTICIPACIÓN, 2010, Buenos Aires. **Actas...** Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2010. Disponível em: <http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo_bkp/geocritica2010/398.htm>. Acesso em: 22 ago. 2015.
- ARENDRT Hannah. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- AUTORIDADE PÚBLICA OLÍMPICA (APOC). **Plano de Políticas Públicas (Legado)**. 2014. Disponível em: <<http://www.apo.gov.br/index.php/plano-de-politicas-publicas/>>. Acesso em: 18 jan. 2016.
- AZEVEDO, Eder Marques de. **Gestão Pública Participativa: a dinâmica democrática dos conselhos gestores**. 2007. 180f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Programa de Pós Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2007.
- AZEVEDO, Sérgio de, ABRANCHES, Mônica. Participação, ação coletiva e conselhos setoriais: o caso da região metropolitana de Belo Horizonte. In: XXV ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS - ANPOCS, 2001, Caxambu/MG. **Anais da ANPOCS...** Caxambu: ANPOCS, 2001.
- BELO HORIZONTE. DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO. **Decreto Nº 13.798, de 09 de Dezembro de 2009**. Belo Horizonte, 2009.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 64 de 04 de fevereiro de 2010**. Brasília, 2013.
- _____. **Lei Nº 9.709, de 18 de Novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal**. Brasília, 1998.
- _____. **Lei Nº 10.257, de 10 de Julho de 2001 (ESTATUTO DA CIDADE). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e da outras providências**. Brasília, 2001.
- _____. Resolução Nº 25, de 18 de Março de 2005. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 mar. 2005. Seção 1, Edição Nº 60, p. 102. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-25-2005.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2015.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Ministério das Cidades, Confea, 2004.

BROSE, Markus. O Método ZOPP para planejamento e gestão de projetos. In: BROSE, Markus (Org.). **Metodologia Participativa: uma introdução a 29 instrumentos**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

CANETTIERI, Thiago. Ocupações, remoções e lutas no espaço urbano: a questão da moradia. **E-metropolis**, Rio de Janeiro, n. 17, ano 5, p. 22-29, junho de 2014. Disponível em: <http://www.emetropolis.net/download/edicoes/emetropolis_n17.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2015.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. Participação Social no Brasil Hoje. **Pólis Papers**, 1998. 27p. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/841/841.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2015.

CASTORIADIS, Cornelius. A Polis Grega e a Criação da Democracia. In: **As Encruzilhadas do Labirinto II: os domínios do homem**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 268-313.

CASTORIADIS, Cornelius. Imaginário Político Grego e Moderno. In: **As Encruzilhadas do Labirinto IV: A ascensão da insignificância**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002, p. 183-210.

CASTRO, Rafaelle Monteiro de. **Reforma Urbana e Movimentos Populares: identidades e utopias em disputa**. 2013. 115f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013.

COELHO, Franklin Dias. Plano Diretor como instrumento de luta da Reforma Urbana. In: GRAZIA, Grazia de (Org.). **Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: FASE, 1990. p. 33-42.

COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO. Olimpíada Rio 2016, os jogos da exclusão. **Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro: Dossiê do Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas do Rio de Janeiro**, nov. 2015.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, 2009.

DÍAZ, Selma, GARCÍA PLEYAN, Carlos. Habitat-Cuba: retos y prioridades de una experiencia cubana participativa. In: BARRETO, Teolinda Bolívar (Org.). **Voces Solidarias: contribución a la participación para el diseño**. Caracas: Facultad de Arquitectura y Urbanismo-UCV / Consejo Nacional de la Vivienda / Misereor, 2001. p. 125-141.

FAINSTEIN, Susan S, FAINSTEIN, Norman. City Planning and Political Values: an updated view. In: CAMPBELL, Scott, FAINSTEIN, Susan. **Readings in Planning Theory**. Malden/Mass: Blackwell Publishers, 1996. p. 265-287.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1999.

FEDOZZI, Luciano. Práticas inovadoras de Gestão Urbana: o paradigma participativo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 100, p. 93-107, jan./jun. 2001.

FORESTER, John. **Planning in the face of power**. Berkeley e Los Angeles: University of California Press, 1989.

GOHN, Maria da Glória. **História dos Movimentos e Lutas Sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

GRAZIA, Grazia de (Org.). **Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HEITOR DERBLI ARQUITETOS ASSOCIADOS (HDAA). **Macro Diagnóstico Urbanístico das Favelas do Agrupamento 01**. 2012a. Apresentação em diapositivo (*slides*).

_____. **Diagnóstico Local das Favelas do Agrupamento 01**. 2012b. Apresentação em diapositivo (*slides*).

_____. **Diagnóstico Consolidado das Favelas do Agrupamento 01**. 2012c. Apresentação em diapositivo (*slides*).

_____. **Projetos para Urbanização das Favelas do Agrupamento 01 pelo Programa Municipal de Integração de Assentamentos Precários e Informais – Morar Carioca**. 2014. Projeto Urbanístico.

HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo, Companhia das Letras, 2013.

HUGUENIN, João Paulo Oliveira. **O território do homem comum: constituição e apropriação cotidiana do espaço em cooperativas habitacionais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E Econômicas (IBASE). **Pesquisa do Perfil dos Moradores(as), Monitoramento da Intervenção nos Territórios e Sua Apropriação pela Cidadania do Rio de Janeiro pelo Programa Municipal de Integração de Assentamentos Precários e Informais – Morar Carioca**. 2011. Proposta Técnica.

INESC/PÓLIS. **Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios**. Brasília, São Paulo, 2011 (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <www.inesc.org.br>. Acesso em: 12 jul. 2015.

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL – DEPARTAMENTO RIO DE JANEIRO (IAB-RJ). **Concurso Morar Carioca: Plano Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais**. Catálogo Propostas Metodológicas. Rio de Janeiro: IAB-RJ, 2011.

IPEA. **Ampliação da Participação na Gestão Pública: um estudo sobre as conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2013 (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/ipea_conferencias/130829_relatorio_conferencia_nacional2003_2011.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2015.

LEITÃO, Gerônimo, BARBOZA, Silvia, DELECAVE, Jonas. Projeto Mutirão, Programas Favela-Bairro e Morar Carioca: três décadas de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro. In: PEIXOTO, Elane Ribeiro, DERNTL, Maria Fernanda, PALAZZO, Pedro Paulo, TREVISAN, Ricardo (Orgs.). **Tempos e escalas da cidade e do urbanismo. Anais...** Brasília: XIII SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 2014. Disponível em: <<http://www.shcu2014.com.br/content/projeto->

[mutirao-programas-favela-bairro-e-morar-carioca-tres-decadas-urbanizacao-favelas-na](#)>. Acesso em: 10 fev. 2016.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na Periferia do Capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Editora HUCITEC, 1996.

MINISTÉRIO DAS CIDADES (MCIDADES). 1ª Conferência Nacional das Cidades. **Resoluções**. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://app.cidades.gov.br/5conferencia/>>. Acesso em 09/07/2015.

_____. 2ª Conferência Nacional das Cidades. **Resoluções**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://app.cidades.gov.br/5conferencia/>>. Acesso em 09/07/2015.

_____. 3ª Conferência Nacional das Cidades. **Resoluções**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://app.cidades.gov.br/5conferencia/>>. Acesso em 09/07/2015.

_____. 4ª Conferência Nacional das Cidades. **Resoluções**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://app.cidades.gov.br/5conferencia/>>. Acesso em 09/07/2015.

_____. 5ª Conferência Nacional das Cidades. **Resoluções**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://app.cidades.gov.br/5conferencia/>>. Acesso em 09/07/2015.

OLIVEIRA, Francisco. O Estado e o Urbano no Brasil. **Espaço e Debates**, (6), p. 36-54, jul/set. 1982.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 37-48, maio/ago. 2002.

OSBORN, Catherine. **A História das Urbanizações nas Favelas Parte III: Morar Carioca na visão e na prática (2008-presente)**. 15 maio 2013. Tradução de Alexandra Leister. Disponível em: <<http://rioonwatch.org.br/?writer=catherine-osborn&paged=2>>. Acesso em 20/05/2015.

PAES, Eduardo, MAGALHÃES, Sérgio. **Morar Carioca**. Artigo publicado originalmente no jornal O Globo, 15 out. 2010. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/drops/11.038/3653>>. Acesso em: 05 dez. 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (PMCRJ). **Decreto Nº 36.388, de 29 de outubro de 2012. Institui o Programa Municipal de Integração de Assentamentos Precários e Informais – Morar Carioca**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 29 out. 2012. Disponível em: <http://www.iabrij.org.br/morar Carioca/wpcontent/uploads/2012/11/%20decreto_36388.29.10.2012_morar_carioca.pdf>. Acesso em: 02/05/2015.

PULHEZ, Magaly Marques. Fronteira da desordem: saber e ofício nas experiências de Hélio Oiticica no Morro da Mangueira e de Carlos Nelson Ferreira dos Santos em Brás de Pina. **Revista do IEB Instituto de Estudos Brasileiros**, São Paulo, n. 47, p. 94-114, set. 2008. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rieb/article/view/34617>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. A reforma e o plano: algumas indicações gerais. In: GRAZIA, Grazia de (Org.). **Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: FASE, 1990. p.13-25.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Reforma Urbana: Atualidades de um tema esquecido. In: ABREU, Haroldo de, RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Debatendo a Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: FASE, 1986. p. 5-12.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, CARDOSO, Adauto Lúcio. Da Cidade à Nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, PECHMAN, Robert (Orgs.). **Cidade, povo e nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lúcio. Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade. In: GRAZIA, Grazia de (Org.). **Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: FASE, 1990. p. 70-88.

ROLNIK, Raquel, PINHEIRO, Otilie Macedo (Coord.). **Plano Diretor Participativo: Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: MCIDADES, 2004.

ROLNIK, Raquel. Democracia no Fio da Navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, p. 31-50, nov. 2009.

SANOFF, Henry. Participatory Design and Planning. In: CARSWELL, Andrew T. **The Encyclopedia of Housing – 2nd ed.** Los Angeles: SAGE, 2012. Disponível em: <http://www.academia.edu/1890557/Participatory_Design_and_Planning>. Acesso em: 16 jan. 2016.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos Santos. Como e quando pode um arquiteto virar antropólogo? In: VELHO, Gilberto. **O desafio da cidade: novas perspectivas de antropologia brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980.

_____. **Movimentos urbanos no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. O Sistema de Gestão e Participação Democrática nos Planos Diretores Brasileiros. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos, MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. São Paulo: Edusp, 2007.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades**. Rio de Janeiro: FASE / UFRJ-IPPUR, 1995.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos, MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos, MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, Desafios e Recomendações. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos, MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos, RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, AZEVEDO, Sérgio de. Democracia e Gestão Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos, AZEVEDO, Sérgio de, RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Orgs.). **Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. P. 11-56.

SEMINÁRIO DE REVISÃO DO CADERNO DE ESPECIFICAÇÃO DE PROJETO DO MORAR CARIOCA, 2011, Auditório do SEAERJ, Rio de Janeiro. **Relatoria...** Rio de Janeiro: SMH e IAB, 2011. Disponível em: <http://www.iabrij.org.br/morarcarioca/wp-content/uploads/2011/06/Resumo-apresenta%C3%A7%C3%A3o-escopo-morar-carioca_10junho2011-2.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2015.

SILVA, Maria Laís Pereira. **Capítulos da memória do urbanismo carioca:** depoimento ao CPDOC/FGV [ago. 2000]. Entrevistadores: Américo Freire e Lúcia Lippi Oliveira (Orgs.). Rio de Janeiro: Folha Seca, 2002.

SMH/SUBPO/PPP/GP. **Caderno de especificações de Projetos do Programa Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais – Morar Carioca.** Rio de Janeiro SMH/SUBPO/PPP/GP 2012.

SOARES, Bernardo Nascimento. Participação Social na Intervenção Urbanística: Projetos urbanos em favela e planejamento e gestão participativos. In: ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA URBANA, 2, SIMPÓSIO DE PÓS GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA, 5 E SIMPÓSIO DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE, 2, 2015, Passo Fundo. **Anais...** Passo Fundo: UPF Editora, 2015, p. 1216-1225. Disponível em: <<http://www.upf.br/enurb/images/pdf/enurb-anais.pdf>>. Acesso em: 05 dez. 2015.

SOUZA, Celina. Construção e Consolidação de Instituições Democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 84-97, dez. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400010>. Acesso em: 23 jul. 2015.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **A que Vieram as Conferências Nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010.** Rio de Janeiro: IPEA, 2012 (Texto para Discussão, n. 1718). Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 12 jul. 2015.

SOUZA, Gabriel Carvalho Soares de. **Morar Carioca da Providência: a ambiguidade da ação municipal na urbanização de favelas.** 2015. 173f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Programa de Engenharia Urbana, Universidade Federal Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O Planejamento e a Gestão das Cidades em uma Perspectiva Autonomista. **Revista Território**, Rio de Janeiro, ano V, n. 8, p. 67-100, jan./jun. 2000. Disponível em: <http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/08_4_Marc_Lopes.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2015.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SOUZA, Maria Julieta Nunes de. Morar Carioca, a intenção e o gesto: limites do planejamento na gestão urbana contemporânea. **Anais...** São Bernardo do Campo: I SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS, 2014. Disponível em: <<http://www.sisgeenco.com.br/sistema/urbfavelas/anais/ARQUIVOS/GT1-102-78-20140630193432.pdf>>. Acesso em 10 fev.2016.

SUSIN, Jones, ALVES, Luis Paulo Arena, GOMES, Maria Eliete. Diagnóstico Rápido Urbano Participativo – DRUP. In: BROSE, Markus (Org.). **Metodologia Participativa: uma introdução a 29 instrumentos.** Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves, SOUZA, Clóvis Henrique Leite de, LIMA, Paula Pompeu Fiuza. **Arquitetura da Participação no Brasil: leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012 (Texto para Discussão, n. 1745). Disponível em: <www.ipea.org.br>. Acesso em: 12 jul. 2015.

Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRJ). **Relatório de Auditoria Operacional TCMRJ. Órgão Auditado: Secretaria Municipal de Habitação – SMH**. Rio de Janeiro: TCMRJ, 2011.

VALLADARES, Licia do Prado. **A invenção da favela: do mito de origem a favela.com**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

Sites consultados:

- <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php>> (jul. 2015)
- <<http://app.cidades.gov.br/5conferencia/>> (jul. 2015)
- <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades>> (jul. 2015)
- < <https://pracalivrebh.wordpress.com/category/prai-da-estacao/>> (nov. 2015)
- <<http://portalgeo.rio.rj.gov.br/sabren/>> (dez. 2015)
- <<http://www.cidadeolimpica.com.br/apresentacao-do-plano-de-legado-dos-jogos-rio-2016/>> (jan. 2016)
- <<http://www.brasil.gov.br/governo/2014/04/governos-divulgam-plano-de-politicas-publicas-de-legado>> (jan. 2016)
- <<http://www.brasil2016.gov.br/pt-br/legado/plano-de-politicas-publicas>> (jan. 2016)
- <<http://www.apo.gov.br/index.php/plano-de-politicas-publicas/sobre-o-plano-de-legado/>> (jan. 2016)
- <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=4822086>>. (jan. 2016)
- <<http://planourbano.rio.rj.gov.br/>> (fev. 2016)
- <<http://www.forumreformaurbana.org.br>> (fev. 2016)
- <<http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentacao.php?idVerbete=1565>> (fev.2016)
- <<http://www.shcu2014.com.br/content/projeto-mutirao-programas-favela-bairro-e-morar-carioca-tres-decadas-urbanizacao-favelas-na>> (fev. 2016)

APÊNDICE

Quadro Síntese de Programas de Urbanização de Favelas na Cidade do Rio de Janeiro, com base nos dados de SABREN (2016).

TOTAL DE FAVELAS	1.023
FAVELAS ISOLADAS	486
FAVELAS EM COMPLEXO	537
COMPLEXOS	146
MORAR CARIOCA	494
FASE I	13
FASE II	204
FASE III	277
FAVELA BAIRRO	57
BAIRRINHO	13
PAC	17
PROJETO RIO	6
PROGRAMA ESTADUAL DE URBANIZAÇÃO	1
FAVELAS "REINCIDENTES" (CONTEMPLADAS POR MAIS DE UM PROGRAMA)	106
FAVELAS NÃO CONTEMPLADAS	329

RESUMO	
FAVELAS CONTEMPLADAS PELO MORAR CARIOCA - FASE 1	59
FAVELAS CONTEMPLADAS PELO MORAR CARIOCA - FASE 2	234
FAVELAS CONTEMPLADAS PELO MORAR CARIOCA - FASE 3	304
TOTAL DE FAVELAS CONTEMPLADAS PELO MORAR CARIOCA	597
FAVELAS CONTEMPLADAS PELO FAVELA BAIRRO	124
FAVELAS CONTEMPLADAS PELO BAIRRINHO	33
FAVELAS CONTEMPLADAS PELO GRANDES FAVELAS	3
FAVELAS CONTEMPLADAS PELO PROJETO RIO	8
FAVELAS CONTEMPLADAS PELO PROGRAMA ESTADUAL DE URBANIZAÇÃO	1
FAVELAS CONTEMPLADAS PELO PAC	41
TOTAL DE FAVELAS CONTEMPLADAS POR ALGUM PROGRAMA	694
FAVELAS NÃO CONTEMPLADAS POR NENHUM PROGRAMA	329

ANEXOS

ANEXO I – Constituição da República Federativa do Brasil

Capítulo II - Da Política Urbana

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

ANEXO II – Relatório da Favela Barreira do Vasco – Grupo Focal (IBASE)

3. PARTICIPANTES DO GRUPO FOCAL
Foram realizados dois grupos focais com moradores da Favela Barreira do Vasco e do seu entorno.

Um grupo reuniu os JOVENS e foi composto por dez participantes, sendo quinze moradores da favela e 05 moradores do entorno. Dentre os participantes, 10 são mulheres e 10 são homens.

O outro grupo reuniu 15 ADULTOS da localidade (favela e entorno). Destes 12 são homens e apenas 3 mulheres. Os participantes da favela totalizaram 12 moradores e somente 3 do entorno.

4. GRUPO FOCAL - JOVENS: PRINCIPAIS QUESTÕES

4.1. Recorte físico e social da favela

Uma das mais importantes dimensões a ser tratada nesse Relatório é quanto à definição do espaço específica da favela e a delimitação do seu entorno, sob o ponto de vista dos moradores. Além disso, a favela também comporta sub-localidades, com denominações específicas, o que torna a tarefa de mapeamento do espaço territorial uma tarefa extremamente delicada.

Mesmo assim parece haver clareza por parte dos moradores quanto aos limites da favela:

“O nome já diz, é a Barreira do Vasco”.

*“Então do Vasco pra cá é tudo Barreira?”
(pergunta do mediador)*

“É sim, exatamente”.

O outro limite é *“(…) a Barreira entre o Sabor Português e o clube ali”.*

E outro entrevistado complementa:

“Rua Bela e a Av. Prefeito Olympio de Melo com a Avenida Brasil”.

Portanto, a Favela Barreira do Vasco compreende o espaço em frente ao Clube Vasco da Gama.

No espaço da favela, existe uma sub-localidade denominada Uga Uga. É uma área bastante precária ocupada por moradores oriundos das favelas do Complexo de Favelas de Manguinhos.

O entorno é percebido apenas como a Rua Ricardo Machado. Esta rua deverá ser alargada para obras do Porto Maravilha, o que causa grande preocupação entre os moradores.

4.2. As percepções sobre o morar na Favela Barreira do Vasco

As observações iniciais sobre morar na Favela Barreira do Vasco estão associadas ao tema da violência. A favela é considerada por todos como violenta, incutindo medo nos moradores do entorno e naqueles que transitam perto da localidade.

“Que aqui é muito violento é um bairro violento. Sempre foi violento não é agora não. A história da Barreira é uma história violenta”.

No entanto há divisões internas quanto ao predomínio da violência:

“Mas depende da região. Porque a gente mora numa região que é um pouquinho melhor, que é esse lado aqui perto da Praça, é uma região mais tranquila. Mas lá pra dentro” ...

“É mais lá atrás é a parte mais nova que tem na comunidade. É o que é mais abandonado, mais abandonado, como é o bairro mais novo que surgiu dentro dessa comunidade.”

“É o começo do desenvolvimento de uma favela. É o Uga Uga”.

“Uga uga é Zona Norte, aqui na frente é Zona Sul. Quando pegou fogo lá no Manguinhos, o pessoal do Manguinhos vieram pra cá. Pegou fogo em 2002 ou 2003 pegou fogo lá e aí muita gente de Manguinhos que veio pra cá, morar no Uga uga. Estavam loteando uns pedacinhos de chão lá. Ai veio muita gente de Manguinhos de lá pra cá. Tem muito nordestino também lá”.

“É o “Bronks” de Nova Iorque”.

“Uma favela dentro de outra favela.”

4.3. A visão sobre o entorno da favela e outros lugares da cidade

O mediador pergunta sobre a vizinhança da favela – o entorno.

“Discriminado. Se sair daqui Barreira, (eu sou viciado, eu sou. ...”.

“É. Daqui pra lá do Vasco. Do Vasco pra lá”.

“O pessoal tem medo de quem mora na Barreira. Na verdade o fato é esse. O pessoal mesmo do entorno, se você falar que tu mora na Barreira. O pessoal fica até com certo receio, entendeu?!”

Portanto, ao sair da favela e entrar na Rua Ricardo Machado (considerado o seu entorno) o morador já se considera discriminado. .

Por outro lado, existe o antagonismo com as outras favelas próximas, que também impedem ou dificultam a mobilidade dos moradores:

“O negócio é o Parque da Alegria, o pessoal, que tem aqui Caju, Manilha, esse pessoal do entorno aqui. (...) Parque da Alegria e Chatuba que é essa barreira que a gente tem aqui, que eles têm conosco e nós temos com eles também”.

“Outra coisa, a gente tem uma comunidade vizinha aqui na Brasil e eu nunca fui lá”.

“Tem um amigo que mora lá, eu nunca fui lá”.

“Eu nunca fui lá também”.

“Um não podem visitar a casa um do outro.”

4.4. Lazer, recreação e espaços de interação social

A favela tem poucos espaços de lazer. Tem uma “feirinha” ao lado da Associação de Moradores às sextas-feiras e um pagode. Quando não está sendo, a quadra de esportes é utilizada “para tomar cerveja.”

“A sexta-feira é o dia mais animando da Barreira. É, sexta é um dia animado.”

As atividades externas á favela são muito poucas:

“(....) A gente vai na Quinta da Boa Vista. (...)

“Muita gente conhece também a feira.” (Feira de São Cristóvão)

4.5. A visão sobre o Clube Vasco da Gama
O nome da favela é associado ao fato dela ter começado na área em frente ao Clube de Regatas Vasco da Gama, com as características de uma barreira.

Tempos atrás, o Clube tinha uma relação positiva com a favela. Inclusive oferecendo acesso às suas atividades esportivas. No entanto, este acesso não é mais permitido:

“Eu me lembro também. Eu fiz nataçao no Vasco, mas eu me lembro que tinha outros esportes com a galera do Vasco.”

“(....) Isso é exemplo, somos apaixonados por futebol é uma barreira grande mesmo. Sou apaixonado por futebol, Vasco o estádio está aqui há 80 anos, nunca saiu ninguém e nenhum atleta, não só do futebol, nataçao, não tem nenhum atleta que a gente consiga entra no Vasco, é o preconceito.”

Além disso, a Rua São Januário é interditada em dias dos jogos do Vasco da Gama, o que causa desconforto aos moradores.

4.6. Transporte público

Para os moradores da Favela Barreira do Vasco não há problemas de transporte público para a localidade:

“Transporte não é problema, tem facilidade (...) Tem acesso à ônibus tanto pela Avenida Brasil quanto aqui na Melo de Moura. Transporte é fácil.”

4.7. O lixo

Segundo os moradores existe deficiência na coleta de lixo. Além disso os moradores jogam o lixo em determinados locais, contribuindo para ao aumento do problema. Registra-se ainda que os moradores do entorno (Rua Ricardo Machado) jogam também o seu lixo em certos locais da Barreira do Vasco.

“Onde eu moro é onde mais jogam lixo. Na Dona Camila. (...)”

4.8. Educação

Assim como grande parte das favelas cariocas não há escolas de segundo grau no local ou nas proximidades, o que acarreta grandes deslocamentos dos jovens estudantes.

Os estudantes têm que se deslocar até a Quinta da Boa Vista – na Cancela.

“Imagina, criança sai da 4ª série para a 5ª série e tem que ir lá pra Cancela de ônibus.”

4.9. Mudanças no espaço e na perspectiva dos moradores

Os participantes do grupo focal entendem que houve algumas alterações substantivas na localidade, mesmo que não estejam diretamente associadas às transformações do espaço:

“Outra coisa que também mudou, foi assim, depois que a Dilma foi presidente, no dia das

mães fez um café da manhã, nos dias dos pais também um café da manhã, no natal as crianças ganharam presentes. Depois que ela veio surgiram várias coisas, várias oportunidades para as pessoas. Entendeu? ... É pouca coisa, mas todo mundo integrado. Entendeu?”

No entanto, outros moradores salientam a continuidade de alguns problemas, principalmente vinculados à provisão de bens e serviços coletivos:

“Tem também o saneamento básico, mas mesmo assim continua precário”

“Falta água aqui direto”

“Falta água, o esgoto é a céu aberto. Luz é um problema. Não tem luz aqui no verão. Natal e Ano Novo essas datas não têm jeito. Se não tiver uma cisterna, fica sem água. Aqui alaga tudo quando chove.”

“A quadra de futebol estraga, não tem nem como jogar bola”

Os depoimentos parecem admitir que, na percepção dos moradores houve poucas mudanças na favela e no seu entorno, permanecendo, e mesmo aumentando, os problemas básicos acrescidos das novas questões, como a violência.

4.10. Ações sociais

Apesar da perspectiva de mudança pela presença de entes governamentais, como apontado no depoimento acima, outros moradores afirmam que enormes lacunas nos serviços coletivos e também da pouca presença de projetos de natureza social:

“E aqui não tem também um posto de saúde perto da gente. Se a gente quer ir a um hospital, passar mal ou alguma coisa a gente tem que pegar ônibus. A gente não tem assistência médica, nem posto de saúde

próximo. O mais próximo daqui só lá no UPA de Manguinhos. De onde a gente tá até Manguinhos, passou mal, é um abraço.”

“Espaço para esporte também não tem. O que tem está jogado, é meia boca aqui e no Uga Uga. Tá tudo jogado, não tem projeto social”.

“Os projetos sociais são muito poucos. Não sei se existe algum projeto social. Se existe não tem divulgação”

“Um curso profissionalizante. Um curso profissionalizante porque tem muitos jovens sem fazer nada, que não estuda, não trabalha e a gente queria era isso. Um curso parecido com o do Senai que a gente tem uma profissão legal e que a gente possa chegar ao mercado e ser empregado”.

Os depoimentos mostram claramente que os equipamentos e serviços públicos não atendem as necessidades dos moradores assim como inexistem projetos sociais capazes de alterar as condições de vida vigentes.

4.11. Propostas

“A gente precisa de um espaço para produção artística, (...). Uma rampa de skate, a gente precisa da UPA (...).”

“Aqui na comunidade tem um pouco de cada coisa gente. Tem o Carlão aqui que toca cavaquinho (inaudível). Poder aproveitar. O morador daqui numa escola de música ficou um tempão dando aula para as crianças de graça, sem receber nada ficou mais de dois anos aqui. Ele toca cavaquinho, então faz um projeto, de repente uma ONG (, espaço para a produção artística, entendeu? “

“Projeto artístico entendeu? Para entreter jovens, um monte não vai à escola. Depois da escola.”

“A minha filha me pediu pra fazer um curso de violão. Aqui não tem. Aqui na Cancela, R\$140,00 um curso de violão. Se tivesse aqui na comunidade, talvez ela estaria fazendo de graça. Entendeu? Vou ter que pagar pra poder fazer. Para incentivar ela a não ter a cabeça só dentro da favela.”

“(…)Fazer diversão aqui para a comunidade.”

“Não tem computador (...)

“Eu acho que é melhor começar pela educação, pra gente falar direito, se comunicar direito. Só pela nossa fala, pela nossa gíria já entendem já sabem que a gente é favelado. E se a gente tiver uma escola legal, uma escola legal, certa formação legal, (...) pra não ser uma pessoa ignorante, aí com certeza a gente ia ter outra imagem.”

5. SÍNTESE FINAL do GRUPO FOCAL DOS JOVENS

Queremos chamar atenção para algumas questões que nos parecem mais relevantes para um Plano de Intervenção na localidade:

A não articulação social, física e urbanística da Barreira do Vasco com o seu entorno imediato e com a cidade, revelada pela descontinuidade com a Rua Ricardo Machado e mais especificamente pelo distanciamento do Clube Vasco da Gama com os moradores da localidade.

Apesar disso há forte identidade do local com o seu entorno.

No entanto, esta não articulação estabelece forte conotação negativa para a localidade, principalmente em função da falta de segurança pública. Esta dimensão reduz e dificulta a mobilidade dos moradores e sua interação com o restante da cidade.

Registra-se a ausência de espaços públicos para o lazer, o divertimento e a sociabilidade

assim como a necessidade de reforma dos precários equipamentos existentes.

Um serviço de disposição e coleta de lixo na localidade e nas adjacências, particularmente na Rua Ricardo Machado. Ações de educação sanitária e iniciativas de reaproveitamento e reciclagem do lixo são essenciais para o bem estar da coletividade.

As deficiências na prestação dos serviços coletivos (água, luz, saneamento, etc.), especificamente no Uga Uga.

Esta sub localidade (Uga Uga) necessidade de serviços coletivos básicos além de iniciar urgentemente ações de melhoria das habitações e física urbanística.

Não existem projetos sociais na localidade. É urgente uma atenção básica aos serviços sociais, voltados para sua capacitação profissional e atividades complementares ao estudo regular.

É imprescindível uma escola de segundo grau próximo ao local que prescindia de utilização de transporte público.

6. GRUPO FOCAL – ADULTOS: PRINCIPAIS QUESTÕES

6.1. O impacto do anúncio do morar carioca

Os participantes do Grupo Focal, antes mesmo da apresentação completa sobre o propósito do IBASE, iniciaram um longo debate, questionando o mediador sobre a intenção da Prefeitura Municipal com o Projeto de Urbanização na localidade.

“Eu posso falar uma coisinha? Esse Morar Carioca é pra melhorar a comunidade ou é pra beneficiar o Rio não sei o quê, as olimpíadas nesse sentido de abrir ruas pra Avenida Brasil como a gente sempre ouviu, isso sempre foi o nosso dilema aqui na Barreira do Vasco (...).”

Após a explicação dada pelo mediador que representava o IBASE, outro tema foi debatido: informações obtidas pelos moradores indicam que haveria a remoção da Favela Barreira do Vasco. Sendo assim:

“Quando a senhora falou, você com todo respeito falou entre a comunidade e a cidade, esse diferencial entre a cidade e a comunidade é sobre o quê? Fazer da comunidade tipo um centro da cidade e abrir ruas? E esse abrir ruas, se atingirem casas e essas casas tiverem que ser abertas? Elas vão ser construídas em outro lugar ou elas vão ser recolocadas em outro lugar? Isso é o que eu queria saber.”

Esta ameaça também repercutiu em termos da questão regularização fundiária:

“O que você quer dizer foi a pergunta que eu fiz na reunião, eles falam que a casa é nossa, mas o terreno é de quem? Eu também queria saber isso.”

E mesmo sobre a natureza da ação realizada:

“Vocês vão ter um projeto de vocês e o nosso?”

6.2. Recorte físico e social da favela

Talvez em função da ameaça latente de remoção, a visão dos moradores sobre os limites da favela são minimizados, alimentando uma sensação de isolamento:

“Deixa eu só falar uma coisa antes de passar? Você já deu uma olhada aqui na Barreira? Assim só na rua? Então a Barreira é isso aqui, aqui tem a favela, a Avenida Brasil, a Ricardo Machado aqui e aqui é a Presidente Tonico de Melo, aqui tem o Vasco, vê se vocês estão entendendo, (...).”

“A Barreira parece uma coisa meio esquecida, parece que a gente não existe aqui.”

6.3. As percepções sobre o morar na favela barreira do Vasco

A percepção sobre morar na Favela Barreira do Vasco está associada à luta histórica do início da ocupação, o adensamento posterior e os problemas decorrentes: as constantes enchentes quando chove e outras questões, principalmente aquelas relacionados aos prestadores dos serviços públicos.

Mas a visão dominante tem a seguinte tradução:

“E a única mudança que teve foi de barraco de madeira pra ser hoje uma casa, entendeu? A mudança é essa”.

A falta de espaço em função do adensamento também é registrada:

“Na minha rua foram fazendo casas do segundo andar, o espaço por onde passava carro não tinha (...) mas entrava carro e saía. Hoje em dia esse espaço as pessoas estão chegando pra frente até pra se abrir uma varanda, pra se fazer um quintal, entendeu?”

Poucos moradores entendem que houve pequenas melhorias:

“Eu acho que os acessos, algumas ruas, a gente sempre percebe que melhorou bastante (...).”

No entanto, existe um consenso entre os moradores:

“O que tem de bom é a convivência que a gente tem que em outro lugar não tem, entendeu? Um ajuda o outro também.”

6.4. A visão sobre o entorno da favela e outros lugares da cidade

A perspectiva apresentada, como veremos abaixo, mostra a “diferença” entre as “partes da cidade” e apresenta uma comparação entre a carência local de prestadores de serviços

coletivos, em comparação com o entorno, que tem abundância desses serviços:

“A diferença na minha opinião, eu acho que é uma diferença tão grande e tão próximo, mas o acesso do morador daqui se torna difícil, (...) aqui têm as mesmas necessidades de qualquer lugar mais próximo lá fora onde tem tudo e aqui não tem nada disso. As pessoas têm que se dividir até por falta de passagem, mas tem que pagar a sua conta de luz, tem que ir a pé lá na Cancela que deve ser uns três quilômetros.”

6.5. Lazer, recreação e espaço de interação social

Para os adultos, o tema da recreação, do divertimento, não é prioridade frente aos problemas vividos pela comunidade.

No entanto, esta atividade somente é realizada na área da favela, não sendo costume frequentar no entorno nem no restante da cidade.

“(...) tem o forró da Jôse, o pagode do Vanderlei ali nas sextas feiras, a feirinha

A falta mais sentida é quanto ao “divertimento para crianças”.

6.6. A visão sobre o clube vasco da gama Todos convergem para uma avaliação negativa do Vasco da Gama em relação à Favela Barreira do Vasco. O tema para tratar esta relação foi o acesso a um curso oferecido recentemente pelo Clube. Aparentemente existem dificuldades para uma parceria.

No entanto, alguns relativizam, afirmando que:

“Eu vejo assim, a relação com o Vasco começou a partir da nova diretoria do Vasco, antigamente não era assim não (...).”

6.7. Transporte público

Aparentemente, o serviço de transporte coletivo público oferece de linhas de ônibus suficiente. No entanto, os moradores demandam frequências mais regulares, problema que ocorre na maioria das áreas populares.

“E é uma empresa só. (...) Eles fazem o que querem aqui.”

E esta limitação se repete também nas linhas de integração com o sistema de metrô:

“Tem uma linha de ônibus que é integração com o metrô, agora como é que você vai se integrar ao metrô com um ônibus que passa de vinte em vinte minutos.”

6.8. O lixo

Um local para depositar o lixo é a questão central da localidade. A grande maioria dos moradores, inclusive os moradores do entorno, jogam o lixo na entrada da favela. Nos locais de mais difícil acesso, a Associação de Moradores faz, com dois lixeiros comunitários, a coleta do lixo.

“Eu posso falar quanto ao lixo? Nós da comunidade jogamos ali na Ricardo Machado (...), nós tínhamos que ter um local para nós colocarmos o nosso lixo”.

6.9. Educação

Existem escolas de primeiro grau próximas à Favela da Barreiro do Vasco. No entanto, quando as crianças terminam o primeiro grau, têm que se deslocar para lugares distantes.

“Então o que acontece, o meu filho sai esse ano, a minha preocupação é que? Botar no Cardeal Leme? Longe.”

Uma Escola de Segundo Grau nas proximidades de locais um grande contingente populacional é o desafio da Administração Pública Estadual. Esta é uma demanda de

grande parte das favelas da Cidade, inclusive as maiores favelas, como aquelas da Região Portuária e mesmo a Cidade de Deus.

6.10. Saúde

Além da necessidade de um posto de atendimento (“uma clínica da família”), os moradores avaliam a necessidade de:

“(...) na área da saúde eu acho que na comunidade não tem e precisa ter um centro de atendimento aos dependentes químicos que a gente tem lugares até próximos, mas que não estão inseridos na realidade dessa comunidade (...)”.

6.11. Mudanças no entorno na perspectiva dos moradores

Os moradores falam insistentemente da Cancela e de São Cristóvão.

Estes locais são bastante frequentados. No entanto, o entorno imediato nunca é citado como local de circulação.

Quando, eventualmente falaram sobre o entorno imediato, mostraram ações de interdição, principalmente motivado pelos jogos no Estádio do Clube Vasco da Gama que impede a circulação nas ruas próximas à Favela.

“Dia de jogo fecha aquela rua ali embaixo o que eu acho um absurdo!”

6.12. Ações sociais

Os moradores não percebem a existência de projetos ou ações sociais na localidade. Fazem referência apenas a um curso oferecido pelo Clube Vasco da Gama que, no entanto, não permite o acesso dos moradores da localidade.

6.13. A avaliação da associação de moradores

Os moradores avaliam que a Associação de Moradores da localidade cumpre um papel fundamental na localidade:

“(...) pelo meu conhecimento tudo é iniciativa da associação, dos moradores e nada do governo ou da prefeitura, então é iniciativa dela, do contato dela, da associação e com colaboradores da comunidade.”

6.14. Propostas

O “boato” de que haverá a remoção do local, fez com que a população tenha como principal demanda uma rádio comunitária, como forma de comunicação sobre os eventos relacionados à favela:

“Em termos de serviços eu acho que até mesmo por conta desse projeto todo, por conta do que surgiu de boatos eu acho que também falta um tipo de serviço na comunidade que muitas vezes tem inclusive na Cancela e em outros lugares que é uma rádio que comunica as pessoas das ações que são, ou projetos, ou escolas...”

Outra demanda diz respeito ao aprimoramento profissional visando outra forma de inserção no mercado de trabalho:

“(...) acho que falta aqui, cursos, escola profissionalizante pra ensinar um menino a... tá, (...)”

6.15. Síntese final

O que é mais nítido entre os moradores adultos da Favela Barreira do Vasco é a ameaça de remoção. O expressivo debate e mesmo o questionamento do trabalho realizado pelo IBASE demonstra a necessidade de uma informação qualificada do Governo Municipal.

Além disso, é necessário observar também a percepção de que as obras na favela vão viabilizar obras relativas à Copa do Mundo ou aos Jogos Olímpicos, o que faz com que o Programa Morar Carioca não alcance credibilidade entre os moradores.

Chamamos atenção ainda para o adensamento da favela que certamente vai exigir um projeto de urbanização que possa buscar um consenso mínimo, capaz de conciliar múltiplos interesses e evitar remanejamentos ou mesmo remoção de moradias.

A necessidade de uma disposição diferente para o lixo é, certamente, uma questão crucial, já que situa-se na entrada da favela.

Aparentemente para os adultos da localidade, diferentemente dos jovens da localidade, o entorno parece ser um local inacessível. Suas referências dirigem-se para locais mais distantes, como São Cristóvão e Cancela.

Como regularidade, encontramos uma precária prestação de serviços públicos e, principalmente, a ausência de uma escola de segundo grau.

Finalmente, observamos que o serviço de transporte público não estabelece regularidade capaz de atender as necessidades dos moradores das áreas populares da cidade.

ANEXO III – Relatório da Favela Vila do Mexicano – Grupo Focal (IBASE)

3. PARTICIPANTES DO GRUPO FOCAL

Foi realizado um grupo focal com moradores da Favela Vila do Mexicano Barreira e do seu entorno.

Tal grupo reuniu 10 (dez) adultos e 8 (oito) jovens, sendo 16 moradores da favela e 2 moradores do entorno. Os moradores da favela se declararam todos fundadores da comunidade. Dentre os participantes, 12 (doze) são mulheres e 6 (seis) são homens.

4. GRUPO FOCAL: PRINCIPAIS QUESTÕES

4.1. Recorte físico e social da favela

Uma das mais importantes dimensões a ser tratada nesse Relatório é quanto à definição do espaço específica da favela e a delimitação do seu entorno, sob o ponto de vista dos moradores. Além disso, a favela também comporta sub- localidades, com nomeações específicas, o que torna a tarefa de mapeamento do espaço territorial uma tarefa extremamente delicada.

Mesmo assim parece haver clareza por parte dos moradores quanto aos limites físicos da favela, sendo entretanto interessante e também polêmico o papel desempenhado pela creche na formação histórica da comunidade, bem como de sua inclusão ou não nos limites físicos da comunidade:

“Eu acho que começa na creche, o endereço da creche não está no endereço da Vila Mexicano, mas pra gente a creche (é) na Vila Mexicana, no meu pensar... começa da creche e termina no concreto”

“Não. Porque a creche foi reformada com a gente aqui...depois que a gente começou a morar aqui que a creche foi reformada, não

existia creche. Só tinha um prédio abandonado, depois que a gente veio morar aqui foi que o prefeito inaugurou a creche, fez quadra, fez tudo, então acho que o limite é da quadra pra cá da creche”.

“Eu discordo... eu acho que o projeto da creche ele vem junto com aquele projeto de retirada das famílias de debaixo da linha... quando começou a retirada das famílias (é) que eu acho que deu um pulo no Mexicano, as famílias que estavam lá vieram para cá...(havam) muitas famílias lá no prédio, então foi quando surgiu a ocupação da Vila Mexicano, até onde eu sei”.

(Outras discordâncias)

“Esse projeto de retirada dos moradores de lá foi agora a pouco, faz cinco anos que nós moramos aqui em Vila Mexicana, ... nós é que demos início em tudo aqui, ... a Vila Mexicana formou-se depois que os moradores vieram para aqui.”

São portanto várias as discordâncias sobre os fatos e principalmente a sequência dos mesmos na origem e desenvolvimento da comunidade, o que possui forte relação com sua delimitação física, sendo os elementos geradores desta formação e configuração: i) o prédio abandonado depois transformado em creche; ii) a retirada de famílias de “debaixo da linha do trem/MRS”; iii) a entrada das famílias. Em síntese, parecem haver mais do que tudo duas visões em conflito, uma em que a comunidade se forma por fatores e atores “externos”, e uma outra em que a mesma foi criada por seus moradores.

Em relação ao entorno, os limites são mais consensuais, sendo considerada limitada por terrenos da aeronáutica e por duas vias:

“(sobre o entorno para lá e para cá) é a aeronáutica nos dois lados”.

“A Rua Paraíso (rua da associação) e a Avenida Brasil (passarela cinco)”

A propriedade do terreno onde se localiza a comunidade é considerada como sendo da aeronáutica, que não o utilizava.

“Isso aqui era um matagal, terreno abandonado, era da aeronáutica”.

Perguntados sobre porque se limitaram à ocupação de apenas parte do terreno, expressaram uma negociação que teria havido entre o prefeito e a aeronáutica:

“eles não deixaram” (ocupar outras partes)... eles impediram...em 2009 o prefeito Eduardo Paes veio aqui inaugurar a creche e disse que ia legalizar tudo, que esse terreno aqui, era nosso, mas que nós nunca mais deveríamos mexer com a aeronáutica, porque a aeronáutica tava dando problema, mas que ele tinha negociado”.

Também expressaram a condição de estarem no limite entre bairros:

“Pra lá é São Cristóvão, pra cá já é Caju. Se colocar no CEP algumas ruas cai em Bonsucesso...”

4.2. As percepções sobre o morar em Vila do Mexicano

Detecta-se uma elevada satisfação com o local/ localização e otimismo em relação ao futuro:

“Eu quero (sempre) morar (aqui), criar meus filhos, pra eles terem os filhos deles aqui também”.

“Não quero mudar daqui!... aqui é um lugar tranquilo, fácil de arrumar emprego, lugar bom de morar... o negócio é que tem que ter um reajuste aí, melhorias pra gente... algumas

coisas que estão faltando e que a gente não pode fazer sozinhos”.

“Aqui é perto de tudo, você consegue resolver suas coisas com facilidade, tem colégio, é tudo perto, no caso para as mães mais atarefadas, o melhor pra elas é ficarem aquitem muita gente que mora em lugar longe, aí fica difícil, aqui, já se torna mais fácil”.

“Aqui tem facilidade pra tudo. A pessoa passa mal aqui na madrugada e é fácil encontrar um carro pra levar para os hospitais que são perto...”

Há ainda um sentimento de segurança interna local e de solidariedade:

“Lugar tranquilo, vizinhos solidários”

“(sobre as relações entre os vizinhos) Levam as crianças (um dos outros) às escolas”.

“... Eu acho o bom daqui que se a gente precisar de um vizinho pra ajudar a gente sempre tem um, e nossas crianças quando brincam a gente fica despreocupada, que nada de mais vai acontecer com elas. Tem um determinado horário que você chega e a rua está cheia de crianças , nos outros lados não acontece isso... a rua fica de cheia crianças brincando até tarde, porque é um lugar mais seguro”.

Quanto às insatisfações, foram mencionados problemas com as redes de água e esgoto, serviços, equipamentos e a pavimentação das ruas.

“Lugar bom de morar, tranquilo, mas que necessita de melhorias para os moradores”

“(sobre os problemas) Negócio de água... quando chove às vezes nossa rua fica cheia de água, então as crianças não podem brincar porque tem água suja de esgoto, podem pegar uma doença pior. Telefone fixo também não tem, quando a gente precisa ter o telefone residencial a gente não pode; correspondência

não chega até nós, porque a gente também não tem CEP, essas coisas... A rua sem asfalto às vezes incomoda um pouco..."

"Falta de saneamento básico, dificuldade de comunicação (correios); ruas sem asfalto; problemas de armazenamento na coleta de lixo".

4.3. A visão sobre o entorno da favela e outros lugares da cidade:

Foram relacionadas vivências e sentimentos expressivos de discriminação.

"Meu filho sofreu muito, quando ele estudava na (Escola) Gonçalves Dias, ele apanhou muito, rolava muita confusão, muita guerra, batiam nele, aí eu ia pra lá... meu marido queria bater de frente com os garotos e eu falava não é assim, na época ele tava com 12 pra 13 anos, foi dois anos atrás"

"Eu saí corrida de lá do cais, o pessoal de lá tem implicância com os pessoal de cá".

A questão do endereço/ ausência de CEP, além de não permitir o acesso a serviços de correio, igualmente inviabiliza o acesso a outros serviços tanto públicos quanto privados.

"... na minha conta de luz eu moro em Benfica, mas se ele descobrirem que eu moro aqui no Caju, meu filho não pode ficar no curso da cancela, esse é que é o problema, têm alguns lugares que você quer tratar seu filho, que são (lugares) bons, gratuitos... mas você não pode, porque tem que morar em determinado lugar, isso é que é o ruim. Também aqui o CEP não é legalizado, aqui não tem endereço certo. Liguei pra Net, porque cancelei a Claro, aí eles disseram: ah é na Rua Paraíso que você mora, eu disse não, é próximo, então eles dissera: ah tá a gente não pode ir aí... eles não vêm aqui porque não tem CEP... todo mundo sabe que tem morador, que tem uma

comunidade, mas no registro da prefeitura nós não existimos lá não. Tem endereço aqui que cai em Mangueira, Manguinhos, cai em São Cristóvão, cai em qualquer lugar, menos aqui ...agora, que eles estão fazendo uma regularização é que vai acontecer de todo mundo ter seu CEP, porque nós vamos ser registrados lá na prefeitura..."

Foi estabelecida uma forte relação com uma comunidade vizinha, a Chatuba, apresentada com tendo maiores dificuldades do que Vila do Mexicano, mas também possuindo equipamentos e serviços complementares aos deles.

"Eu mesmo morei cinco anos lá, vim de lá, a maioria vem de lá, daqui e de lá. Mas a Chatuba é mais carente que nós aqui, o que a gente tem aqui eles não têm lá, o que eles tem lá nós não temos aqui... tem gente da Chatuba que mora lá no final, não tem transporte para eles irem trabalhar, tem que ir pra (Av.) Brasil, imagina quando tá chovendo... já aconteceu muitos acidentes quando o morador tá passando, tá vindo do trabalho... não tá nem sabendo o que tá acontecendo, vai passando e já tomou um tiro, porque eles têm um trajeto muito comprido pra chegar na casa deles... tem o Brizolão aqui que é perto do cemitério e tem o CEAC lá que é distante, tanto pra gente quanto como pra quem mora na Chatuba... tem dois supermercados lá, mas eles não tem a vida melhor que a nossa não".

Por fim, foi mencionada a relação com o cemitério do Caju

"Todo mundo que morre vai pra lá (risos). Ele é o maior da América Latina".

"(sobre moradores que trabalham no cemitério) "Aqui tem coveiro, tem uma vizinha que tem uma barraquinha lá, o pessoal da limpeza etc."

4.4. Lazer, recreação, comércio e espaços de interação social:

Foram apresentadas algumas opções de lazer e diversão.

“(aonde vão) Feira de São Cristovão, tem a Quinta da Boa Vista, tem o Maracanã, o Vasco”.

Em relação às atividades esportivas, opções foram relacionadas.

“Quando o pessoal quer fazer um esporte, quer fazer uma atividade, eles fazem aqui embaixo, andando pra lá e pra cá... Aqui tem projeto, tem a aeronáutica, tem um projeto de futebol, de vôlei, aqui tem as quadras que o prefeito colocou, já têm professores. Também tem lá na Chatuba, foi inaugurada sábado a Vila Olímpica, as crianças tão fazendo futebol lá”.

Em relação às opções de comércio, a Chatuba é mencionada, assim como outros locais no entorno.

“Na Chatuba tem o nosso mercado, ..., tem algumas lojas...”

“(mulheres do grupo, quando perguntadas se vão fazer unha, cabelo na Chatuba), não, aqui perto tem, mas pra fazer compras, algumas coisas a gente compra lá na Chatuba, mas roupa não”.

4.5. Saúde

Apesar de anteriormente ter sido destacada a ótima localização da comunidade, tendo sido para tal referenciada sua proximidade com equipamentos de saúde, quando o assunto veio de forma mais específica, problemas foram relacionados.

“O posto de saúde, eles não atendem o pessoal daqui, porque eles falam que é (só) da

Barreira do Vasco que fica pra lá”... e o pessoal que mora aqui tem um posto de saúde aqui no Cajú, na verdade, só um posto, porque não tem médico e enfermeiros pra atender a demanda.”

A UPA da Vila do João, próxima à comunidade, foi avaliada como tendo um atendimento péssimo.

“Nós precisamos muito (de UPA), e o que é que a gente faz, a gente vai pra Botafogo, pra UPA de lá, porque a gente não tem UPA (boa) por perto”.

Também em relação à emergências, foram mencionados deslocamentos para locais mais distantes, em busca de qualidade no atendimento.

“Eu vou em Botafogo, lá o atendimento é mais eficiente”.

“(para onde vão nas emergências) Botafogo, Souza Aguiar, porque aqui é muito complicado, no meu caso, o que eu procuro mais é por pediatria, a pediatria daqui é péssima, exame de sangue pra você fazer aqui demora muito, independente de ter fila ou não, demora. Em Botafogo não, em Botafogo é ótimo, você chega na mesma hora tem pediatra, tem exame de sangue, tem raio X, tem tudo. No Souza Aguiar demora um pouco, mas é ótimo! Nas vezes que levei meus filhos foram bem atendidos, mas aqui é muito complicado...”

Indagados sobre o hospital de Bonsucesso, foi o mesmo também mal avaliado.

“Não vou nele, pois o atendimento é péssimo.”
“Não vou, porque é ruim, ali é demais a gente mofa esperando, que eles não atendem. Também tem o Treze de Maio, que é ótimo. Quando o meu filho tava com três meses eu levei aqui para o posto de saúde, quem atendeu foi uma enfermeira que tava

começando... Não tinha pediatra, aí ela disse: estou começando agora... toda vez que a gente perguntava uma coisa ela saía da sala para perguntar a outra mulher para voltar e falar pra mim. Por isso não levei mais meu filho pra esse posto daqui, porque o atendimento aqui é péssimo. O que tá faltando pra gente aqui é um UPA”.

4.6. Transporte público:

Não foram apresentadas insatisfações com a mobilidade.

“(aqui) tem facilidade de locomoção”

“É perto da rodoviária, de Bonsucesso, perto dos pontos de ônibus etc.”.

4.7. O lixo

Já quanto ao lixo, inúmeras queixas foram espontaneamente apresentadas.

“Tem um monte de lixo ali, traz mosquito que só... horrível! É muito mosquito dentro daquele lixo dali...”.

“Aquele terreno é da aeronáutica, só que o pessoal só joga lixo ali, o pessoal também não tem consciência... se tivesse consciência de pegar, juntar seu lixo, jogar na caçamba, mas só joga ali. As próprias pessoas fazem a própria sujeira. Isso depende do morador. Tem a lixeira, o caminhão do lixo vem pegar duas ou três vezes por semana. Tem o problema de coleta seletiva, que está a maior bagunça... no começo tinha uma caçamba, dava pra receber o lixo de todo mundo... mas era só o pessoal daqui que jogava o lixo ali, agora não, o pessoal vem de lá jogar lixo aqui. O que tinha que fazer era colocar umas três caçambas... tá virando uma lixarada... uma bagunça... tava tudo limpinho aqui agora tá virando uma bagunça danada....quem coordena é a Comlurb.”

4.8. Educação

Sobre a disponibilidade de equipamentos de educação, o grupo assinalou que:

“A escola do lado de lá é de ensino médio, é municipal, a particular fica aí pro outro lado. Porque aqui não tem, só tem o Brizolão. E o outra lá (que é o) CEAC a gente te que ir pra lá... pra cá... aqui mesmo não tem, tem creche, mas não tem colégios para as crianças”.

“Inclusive a minha irmã e o meu sobrinho estudam lá no Edmundo, do outro lado”.

“Aqui na vizinhança, a João de Camargo, Cardeal Leme, Alice, é tudo municipal”.

4.9. Mudanças no espaço e na perspectiva dos moradores:

Sobre as mudanças no espaço o grupo pontuou que:

“Não é bom (o nome), por causa da (associação com a) violência, porque torto é tudo torto. Quando nós mudamos pra cá era um lugar muito feio, hoje, vocês chegam aqui e acham feio, mas pra gente hoje tá uma maravilha, porque quando a gente chegou aqui era muito feio... não tinha luz, a gente tinha que colocar uma extensão pra luz, não tinha água a gente tinha que ir lá na aeronáutica pegar água com o balde, não tinha esgoto... era muito mosquito, era muita mosca, era muito feio... aí as pessoas criticavam a gente pelo fato da gente estar aqui; hoje muitos deles querem casa aqui e não conseguem...mas a gente foi muito criticado, porque o lugar era feio, porque ninguém ia ficar aqui, que era barraco de madeira, mas a gente ficou aqui porque a gente precisava.. Aí a gente foi arrumando o

torto, mas o nome continuou, mas melhorou graças a Deus”.

Sobre a “rixa” que o pessoal da vizinhança mais próxima tinha, reafirmaram que houve mudanças:

“Tinha uma certa rixa... mas mudou, mudou...todo mundo (agora) quer vir morar aqui, que aqui é sossegado, aqui é bonito... ninguém queria vir morar aqui, agora, tem casa pra comprar, alugar...”.

4.10. Propostas

Dentre as propostas, foram apresentadas as seguintes:

“Por isso, na minha visão seria bom colocar um UPA aqui e uma escola, seria o ideal...”

“(para melhorar precisa de) esgoto, luz, um colégio, que nós não temos aqui perto. Fazer um esgoto bom, porque saneamento básico aqui é improvisado, (fazer) melhorias nas ruas... tirar aquela lixarada ali na entrada, (que tem) muito rato...”.

Sobre mudanças no entorno que ajudariam a qualificar as condições de vida da Vila do Mexicano, os participantes propuseram:

“A gente conversa muito sobre cursos, porque os jovens aqui não têm e todos os lugares que têm são muito longe... minha filha estava fazendo curso em Bonsucesso, no primeiro dia ela se perdeu, quer dizer, não tá acostumada a sair daqui, então quando a gente deixa eles irem pra fazer uma coisa melhor, se perdem, porque a gente não vai poder ficar levando, então ter um curso profissionalizante aqui para os jovens, que encaminhe pro trabalho, (seria bom), porque eles tem interesse, mas por ser longe as crianças ficam com medo, ela mesma ficou com medo de ir pro curso, porque ela pegou o ônibus errado, aí me ligou

desesperada. Meu sobrinho, também, pegou o ônibus errado, porque era longe”.

Também assinalaram a necessidade de academias de esporte/ ginástica nas imediações, igualmente para os jovens, demonstrando prioridade para este segmento etário da população.

“Só tem lá no Caju (academias). Eu sempre vejo (academias) no Flamengo, na Tijuca... a gente devia ter isso pra nós. Na Vila Olímpica tem, foi inaugurada sexta feira. A gente tem uma quadra aqui que não tá servindo pra nada. Podia botar alguma coisa nessa quadra aí. Faz um tempão que a gente esta atrás que alguém chegue, faça alguma coisa pra ser mais útil, porque não tem”.

5. SÍNTESE FINAL

A história da formação da comunidade não está clara nem é consensual, requerendo, portanto, ser melhor resgatada para que possa se constituir em referência para os seus moradores. De qualquer forma é latente a auto estima decorrente do fato de que foram eles que conquistaram e desenvolveram a localidade.

A propriedade da terra é considerada como sendo da aeronáutica, que caso confirmada, ensejaria uma caminho para sua regularização, o que os moradores afirmam já ter sido iniciada pelo próprio prefeito.

É muito expressivo e recorrente os problemas advindos da falta de regularidade urbanística, com a ausência de endereços e de “CEP”, ensejando obstáculos no acesso à serviços públicos (como correios e atendimento em postos de saúde) e privados (por exemplo NET e matrícula em cursos).

De uma maneira geral há uma grande satisfação com o local, por um lado em função

do seu “sossego” e da solidariedade entre os vizinhos, como também pelas facilidades de transporte e acesso à equipamentos, sendo que estes, contraditoriamente também forma criticados pela qualidade. Neste último aspecto destacam-se os equipamentos de saúde, que se por um lado foram identificados como existentes em grande quantidade, por outro foram considerados como tendo um péssimo atendimento, levando a que a população busque outras opções mais distantes. Em relação às escolas algo similar foi apontado, com a existência de opções, mas por outro lado solicitadas opções “na comunidade”, não ficando clara a razões desta preferência, sendo uma possibilidade a existência de discriminação nas escolas do entorno com as crianças/ jovens da comunidade, o que na visão dos moradores seria superado com escolas locais, “deles”.

Os problemas com a infraestrutura interna foram apontados unanimemente (redes de esgoto, de água, de telefonia, pavimentação das ruas), sendo que em relação ao armazenamento e coleta de lixo as críticas

incluíram a postura dos próprios moradores, o que se confirmado, apontaria a demanda por um processo de educação ambiental.

É sentida por todos forte discriminação por atores do entorno (como as vividas nas escolas, como já referido), ainda que em paralelo tenham assinalado que é crescente a melhoria na imagem que o “exterior” possui deles, sendo cada vez maior a procura por moradias na comunidade por pessoas de “fora”.

Ainda no que se refere ao entorno, foram descritas fortes conexões com a comunidade da Chatuba, que se dão principalmente através do comércio.

Por fim, foram manifestadas preocupações no que se refere à oportunidades para os jovens, tanto em relação à oferta de cursos profissionalizantes, quanto em relação à disponibilidade de equipamentos esportivos, incluindo nesta o “bom funcionamento” dos equipamentos já existentes.