



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

Amanda Aragão da Silva

CONTRIBUIÇÕES DA ENGENHARIA URBANA PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO
SUSTENTÁVEL: Promovendo a Participação Cívica

Rio de Janeiro
2018



UFRJ

Amanda Aragão da Silva

CONTRIBUIÇÕES DA ENGENHARIA URBANA PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO
SUSTENTÁVEL: Promovendo a participação cívica

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.

Orientadora: Cláudia Ribeiro Pfeiffer

Rio de Janeiro

2018

CIP - Catalogação na Publicação

S586c SILVA, Amanda Aragão da
CONTRIBUIÇÕES DA ENGENHARIA URBANA PARA O
DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL: Promovendo a
Participação Cívica / Amanda Aragão da SILVA. -- Rio
de Janeiro, 2018.
121 f.

Orientadora: Cláudia Ribeiro Pfeiffer.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do
Rio de Janeiro, Escola Politécnica, Programa de Pós
Graduação em Engenharia Urbana, 2018.

1. Engenharia Urbana. 2. Desenvolvimento Urbano
Sustentável. 3. Comunidades Cívicas. 4. Capital
Social. I. Pfeiffer, Cláudia Ribeiro, orient. II.
Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).



UFRJ

CONTRIBUIÇÕES DA ENGENHARIA URBANA PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO
SUSTENTÁVEL: Promovendo a participação cívica

Amanda Aragão da Silva

Orientadora: Cláudia Ribeiro Pfeiffer

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:

Cláudia Ribeiro Pfeiffer, D. Sc., UFRJ

Tamara Tania Cohen Egler, D. Sc., UFRJ

Marcos Barreto de Mendonça, D. Sc., UFRJ

Rio de Janeiro

2018

DEDICATÓRIA

A pesquisa é dedicada a todos os grupos que trabalham em causas coletivas e que fazem de seus dias uma luta diária em prol do direito ao exercício pleno da cidadania, na busca por ambientes menos desiguais através da atuação ativa no cenário urbano em que estão inseridos.

AGRADECIMENTOS

A vida nos impõe ritmos e rotas nem sempre imaginados ou idealizados em nossos sonhos, mas acredito que ela nos direciona exatamente para onde precisamos e no momento exato que é necessário.

Essa pesquisa vai além do campo acadêmico. É, na verdade, ideias e estudos que instigaram o desejo de mudança e, sobretudo, o desejo de auxiliar nessa transformação, proporcionado por esses caminhos impensáveis que a vida traz.

E tal caminho, assim como o tema apresentado, não é passível de individualismos cegos, havendo toda uma rede arquitetada para a realização desse feito, bem como de muitos outros que virão. Aqui dedico meus agradecimentos:

A Deus e a todos os descaminhos que me levaram a ser alguém melhor sob muitos...muitos pontos de vista.

A minha família do passado/presente: meus pais, sogros, irmão, cunhada e sobrinhos; assim como minha família do presente/futuro, hoje representada pelo amor da minha vida: Junior, que pode não entender como meu mundo funciona, mas pula comigo de qualquer altura quando digo “é importante”! É ele quem tem o “abraço-casa” no qual eu faço morada e escuto o coração que bate forte e acalma a alma.

Aos meus amigos, fonte inesgotável de alegria e compreensão, em especial duas delas que participaram intensamente dessa minha fase: Rafaella e Rafaela, uma de longa data em minha vida a qual reencontrei no último ano, outra muito recente; uma do meu convívio pessoal, outra surgida de um pedido de ajuda profissional silencioso; porém ambas de escuta atenta e uma disposição absurda de se colocarem no lugar do próximo para entendê-lo. Só posso agradecer, pois “próximo” dessa vez, fui eu. Muito obrigada!

A minha orientadora, Cláudia Pfeiffer, não pelas orientações nessa pesquisa (o que já seria motivo de sobra para agradecer), mas pela parceria de vida, pela amizade, pelo zelo e compreensão e, acima de tudo, por me transmitir um pouquinho do seu olhar animador sobre todas as coisas e a vontade e persistência de promover mudanças no mundo a partir desse mesmo olhar. Carinhosamente, muitíssimo obrigada!

RESUMO

SILVA, Amanda Aragão da Silva. **Contribuições da Engenharia Urbana para o Desenvolvimento Urbano Sustentável: Promovendo a participação cívica.** Rio de Janeiro, 2018. Dissertação (Mestrado) – Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

O crescente processo de urbanização traz consigo inúmeros problemas. No âmbito desses problemas, encontram-se o fato dos interesses sociais serem submetidos aos interesses de um crescimento econômico que, muitas vezes, é entendido como sinônimo de desenvolvimento; e, por outro lado, o desinteresse da maioria da população por questões públicas, dificultando a participação da sociedade como protagonista da vida urbana, e, conseqüentemente, levando a um distanciamento cada vez maior de um desenvolvimento sustentável. O presente trabalho traz como objetivo buscar uma reflexão sobre como projetos de Engenharia Urbana podem, através de ações reais na urbe, contribuir para a constituição de comunidades cívicas, comunidades constituídas por cidadãos atuantes, imbuídos de espírito público, e por conseguinte, como a engenharia urbana pode contribuir para o desenvolvimento urbano sustentável. Para tanto, a pesquisa apresenta: o conceito de desenvolvimento urbano sustentável, bem como experiências que contribuem para esse desenvolvimento a partir da existência/constituição de comunidades cívicas; uma abordagem histórica do campo da Engenharia Urbana no Brasil, verificando itens como problemática, abordagens teóricas, instrumentos e projetos de intervenção; e análises sobre a diferença entre modelos de desenvolvimento puramente econômico e modelos com abrangência social (Sen, 2000; Oliveira, 2002). Como resultado pretende-se evidenciar o potencial da Engenharia Urbana na contribuição à constituição de comunidades cívicas para desenvolvimento urbano sustentável.

Palavras-chave: Engenharia Urbana, Desenvolvimento Urbano Sustentável, Comunidades Cívicas, Capital Social.

ABSTRACT

SILVA, Amanda Aragão da Silva. **Contributions of Urban Engineering to Sustainable Urban Development: Promoting the civic participation.** Rio de Janeiro, 2018. Dissertação (Mestrado) – Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

The growing urbanization process brings with it numerous problems. Within the scope of these problems are the fact that social interests are subjected to the interests of economic growth, which is often understood as synonymous with development. On the other hand, the lack of interest of the majority of the population for public issues, making it difficult for society to participate as a protagonist in urban life, and consequently leading to a growing distance from sustainable development. The present work aims to seek a reflection on how Urban Engineering projects can, through real actions in the city, contribute to the constitution of civic communities, communities constituted by active citizens, imbued with public spirit, and therefore, as engineering can contribute to sustainable urban development. For that, the research presents: the concept of sustainable urban development, as well as experiences that contribute to this development from the existence / constitution of civic communities; a historical approach of the field of Urban Engineering in Brazil, verifying items as problematic, theoretical approaches, instruments and intervention projects; and analysis of the difference between purely economic development models and socially inclusive models (Sen, 2000; Oliveira, 2002). As a result, we intend to highlight the potential of Urban Engineering in the contribution to the constitution of civic communities for sustainable urban development.

Key-words: Urban Engineering, sustainable urban development, Civic Communities, Social Capital.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Mapa de exclusão social na cidade do Rio de Janeiro.....	15
Figura 2: Dimensões da Sustentabilidade segundo Sachs (2002).....	25
Figura 3: Liberdades Instrumentais de Amartya Sen	30
Figura 4: Esquema sobre Privação de Liberdades.....	32
Figura 5: Cooperação mútua e Confiança segundo Putnam (2006).....	47
Figura 6: Formação de Capital Social segundo Putnam.....	52
Figura 7: Esquema da Multidisciplinaridade	71
Figura 8: Esquema da Interdisciplinaridade	71
Figura 9: Esquema da Transdisciplinaridade	72
Figura 10: Pensamento cartesiano na gestão urbana	73
Figura 11: Localização Baden-Württemberg, Alemanha	74
Figura 12: Localização Freiburg, Baden-Württemberg	75
Figura 13: Fluxograma Níveis de processos (Esslingen, Alemanha).....	77
Figura 14: Localização Baden-Württemberg, Alemanha	79
Figura 15: Workshop na fase de planejamento do plano diretor em Vauban	79
Figura 16: Fluxograma de estruturação do Plano Diretor em Vauban.....	80
Figura 17: Envolvimento de crianças de uma escola local na construção de um labirinto em uma área comum de Vauban.....	81
Figura 18: “Garagem solar” em Vauban.....	81
Figura 19: Localização Manguinhos	84
Figura 20: Ramblas Manguinhos em projeto, pelo Arquiteto Jorge Mario Jáuregui	87
Figura 21: Ramblas Manguinhos finalizada e em uso	87

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: População Mundial entre 2014 e 2050.....	14
Gráfico 2: Comparativo Expectativa de Vida	34
Gráfico 3: Comparativo de PIB X Gastos com saúde	34
Gráfico 4: Amostra por gênero e faixa etária.....	57
Gráfico 5: Grau de escolaridade	57
Gráfico 6: Fazem parte de alguma organização associativa?	58
Gráfico 7: Busca por informações do ambiente urbano.....	58
Gráfico 8: Sentimento de pertencimento cidadão.....	59
Gráfico 9: Como deve ser a atuação cidadã	60
Gráfico 10: Sobre a participação cidadã	61
Gráfico 11: Presença nas urnas voluntária.....	62
Gráfico 12: Percepção sobre a confiança.....	63
Gráfico 13: Você acha que a população da sua cidade obedece às leis?	64

LISTA DE QUADROS:

Quadro 1: Critérios de sustentabilidade segundo Sachs (2002)27

LISTA DE TABELAS:

Tabela 1: Critérios de classificação de domicílio40

LISTA DE SIGLAS

ARV	Agenda Redutora de Violência
CCPL	Cooperativa Central de Produtores de Leite
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
DLIS	Programa Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
DT	Desenvolvimento Territorial
EIVP	<i>École des Ingénieurs de la Ville de Paris</i>
EMOP	Empresa de Obras Públicas
FMSDES	Fórum do Movimento Social para o Desenvolvimento Equitativo e Sustentável
GI	Gestão de Impactos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROVOC-DLIS	Programa de Vocação Científica do Programa Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
TS	Trabalho Social
WUP	<i>World Urbanization Prospects</i>

SUMÁRIO

DEDICATÓRIA	iv
AGRADECIMENTOS.....	v
RESUMO	vi
ABSTRACT	vii
LISTA DE FIGURAS	viii
LISTA DE GRÁFICOS	viii
LISTA DE QUADROS:.....	ix
LISTA DE TABELAS:.....	ix
LISTA DE SIGLAS	x
1 INTRODUÇÃO.....	14
1.1 OBJETIVOS	16
1.2 MATRIZES TEÓRICAS	16
1.2.1 Debate teórico em torno do conceito de Desenvolvimento	17
1.2.2 Desenvolvimento Urbano Sustentável	17
1.2.3 “Comunidades Cívicas”	17
1.2.4 Engenharia Urbana.....	17
1.3 METODOLOGIA	18
1.4 RESULTADOS DO TRABALHO E ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	19
2 CONCEPÇÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO.....	20
2.1 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	24
2.2 DESENVOLVIMENTO “COMO LIBERDADE”	28
2.3 DESENVOLVIMENTO URBANO	36
2.3.1 Desenvolvimento urbano no Brasil.....	38
2.3.2 Desenvolvimento urbano sustentável	40
3 COMUNIDADES CÍVICAS.....	43
3.1 CAPITAL SOCIAL.....	47
3.1.1 Como produzir capital social.....	50
3.2 COMUNIDADES CÍVICAS NOS PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO	53
3.3 PESQUISA EMPÍRICA	55
3.3.1 Sobre o Cidadão	57
3.3.2 Sobre a Cidadania	59
3.3.3 Cidadãos Atuantes	60

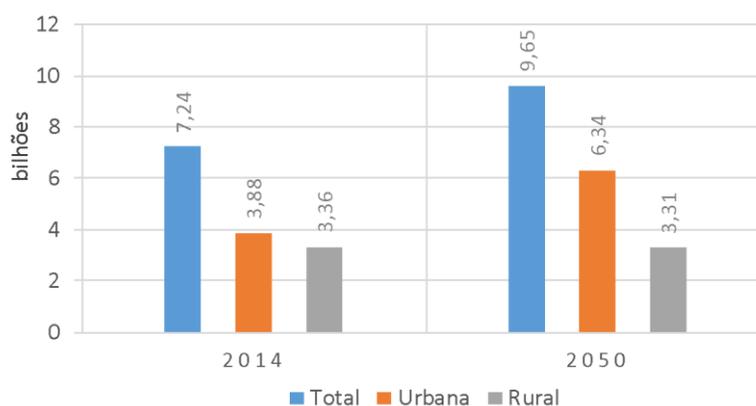
3.3.4	Governos Atuentes	63
3.3.5	Conclusões sobre a pesquisa empírica	64
4	A ENGENHARIA URBANA	67
4.1	A VISÃO SISTÊMICA E A RELAÇÃO ENTRE DISCIPLINAS	69
4.2	PROJETOS DE ENGENHARIA URBANA	74
4.2.1	Freiburg, Alemanha	74
4.2.2	PAC-Manguinhos	82
4.2.2.1	O Trabalho Social no PAC-Manguinhos e o histórico participativo na região ...	91
4.3	O POTENCIAL DA ENGENHARIA URBANA COMO INSTRUMENTO FORMADOR DE COMUNIDADES CÍVICAS	100
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES	103
6	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	106
	APÊNDICE	113

“Muitas coisas são necessárias para mudar o mundo:
Raiva e tenacidade. Ciência e indignação.
A iniciativa rápida, a reflexão longa,
A paciência fria e a infinita perseverança,
A compreensão do caso particular e a compreensão do conjunto,
Apenas as lições da realidade podem nos ensinar como transformar a realidade”
(Bertolt Brecht)

1 INTRODUÇÃO

A população urbana vem aumentando consideravelmente dentro do cenário mundial. Desde 2007, mais de 50% da população mundial já era urbana, ultrapassando 3 bilhões de pessoas no mesmo ano, e esse número deve aumentar nas próximas décadas chegando a mais de 60%, cerca de 6,34 bilhões de pessoas, em 2050 (Gráfico 1) de acordo com o relatório sobre as perspectivas de urbanização mundiais: “*World Urbanization Prospects*” (WUP), publicado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015.

Gráfico 1: População Mundial entre 2014 e 2050



Fonte: Elaboração própria com dados do WUP 2014, ONU

Em muitos lugares (como Índia e Brasil), no entanto, o aumento em números populacionais não indica desenvolvimento. Ao contrário, sinalizam mais precariedade na qualidade de vida dos indivíduos (SEN, 2015)

Os conflitos que vivemos atualmente nas cidades brasileiras (e em diversos países, sobretudo nos subdesenvolvidos), como a violência, as desigualdades sociais, etc., se devem, muitas vezes, a um modelo de desenvolvimento centrado no crescimento econômico, e não em alternativas que melhorem a qualidade de vida das pessoas.

Nessa busca pelo crescimento econômico ficou oculto o sentido de que as pessoas são os meios e também os fins do desenvolvimento econômico (OLIVEIRA, 2002). Assim como afirma Rodrigues, 1993:

O crescimento econômico carece de sentido, se não consegue promover, em última instância, o desenvolvimento humano [e social], entendido como a realização (ou satisfação) pessoal dos indivíduos de um país/região (RODRIGUES, 1993, p. 20).

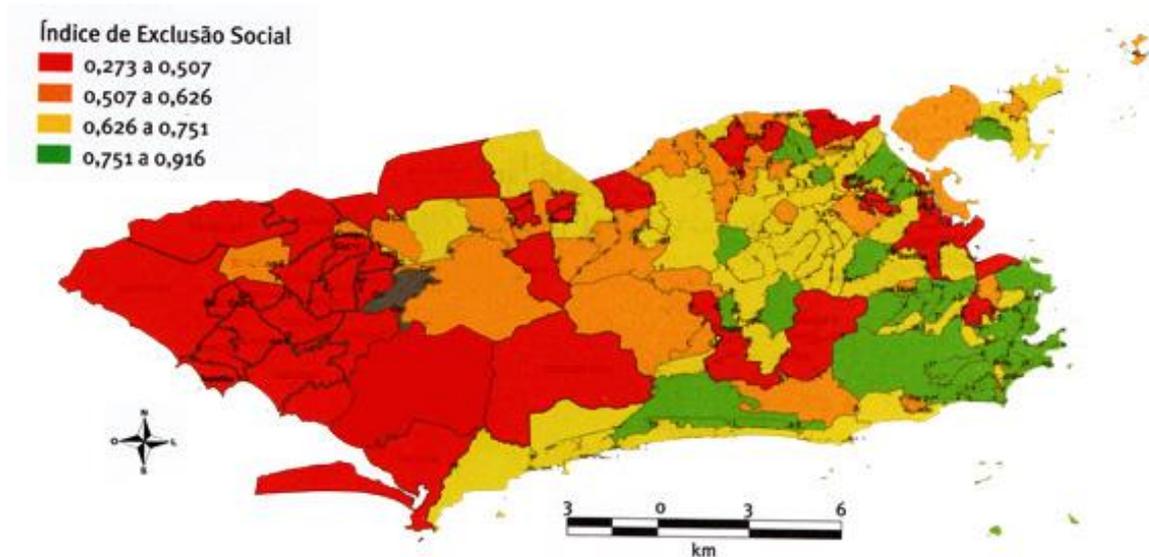
Não é pretensão dessa pesquisa, no entanto, dispensar a importância econômica como meio de promover desenvolvimento real, mas sim de compreender que o fator humano é o que deve estar no topo de prioridades; o que já vem começando a ocorrer desde a década de

1990, quando da publicação do Relatório Mundial de Desenvolvimento Humano pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (OLIVEIRA, 2002).

No cenário regional, a cidade do Rio de Janeiro comprova os índices do relatório WUP (ONU, 2015), com crescimento da população urbana constante. Contudo, mesmo com alta visibilidade no cenário nacional e internacional, grande aporte de investimentos já realizados e importante centralidade econômica, a cidade sofre com a desigualdade que atinge desde a divisão de recursos até a oferta de infraestrutura por regiões, gerando um quadro de exclusão social que reforça a desigualdade regional conforme comprova o mapa com dados dos índices de exclusão social na cidade do Rio de Janeiro (CAMPOS *et al.*, 2015) (Figura 1), que mostra a região sul com menores índices de exclusão (em verde), que se contrapõe a áreas mais afastadas, sobretudo às regiões oeste e norte, onde a exclusão social (em vermelho e laranja) se mostra muito maior.

Fatos como esses, ao longo do tempo, vêm gerando problemas sociais que ficaram, por décadas, afastados do centro, nos subúrbios e no interior da cidade, e que foram sendo agravados por um planejamento urbano excludente (MARICATO, 2015).

Figura 1: Mapa de exclusão social na cidade do Rio de Janeiro



Fonte: CAMPOS *et. al.*, 2015, alterado graficamente pela autora

Contribuindo para o insucesso das frentes de urbanização na cidade do Rio de Janeiro sob a ótica socioeconômica está o baixo interesse da população por questões públicas (civismo), o que resulta em uma sociedade desorganizada e desmotivada, conforme aponta a Pesquisa Nacional de Valores de 2017, trabalho realizado pela consultoria Crescimentum em parceria com o Instituto Britânico Barret Values Centre, a pedido do Datafolha (instituto de pesquisa pertencente ao Grupo Folha), que realizou estudos sobre valores atuais dos brasileiros e detectou a corrupção como o principal fator de preocupação sentidos pela

população (MENA, 2017). A pesquisa ainda apontou que a população anseia por valores diferentes no futuro como maiores oportunidades em educação, cidadania, compromisso e honestidade.

O que fazer então para que cidades como a metrópole do Rio de Janeiro tenham um desenvolvimento pautado não só no crescimento econômico, mas também no atendimento de necessidades básicas de seus usuários, ou seja, que o desenvolvimento econômico seja acompanhado pelo desenvolvimento humano e social?

Uma alternativa a esse questionamento pode ser buscar compreender como a Engenharia Urbana pode contribuir para esse feito, visto que ela tem como um de seus principais fundamentos a visão sistêmica, que busca compreender que sistemas individuais devem ser analisados de modo abrangente (MICHALKA, 2013).

Para começar algo novo, uma cidade precisa de uma motivação, como um “despertar” (LERNER, 2011). Uma das hipóteses levantadas é de que a Engenharia Urbana tem um grande potencial para oferecer esse “despertar” aos ambientes urbanos, podendo ser comparada ao que Lerner chama de “acupuntura urbana”, quando uma ação pontual e bem estruturada tem o poder de interferir positivamente em um cenário global, fazendo referência à terapia milenar chinesa que consiste na aplicação de agulhas em pontos específicos do corpo, trazendo efeitos ao corpo inteiro.

A pesquisa visa, assim, em face de todos os questionamentos apontados, buscar as possibilidades da Engenharia Urbana contribuir para a reversão desse quadro e para que os habitantes de uma localidade possam ter interesse por questões públicas.

Espera-se que esses questionamentos possam contribuir para ações mais eficazes para o desenvolvimento sustentável nas cidades.

1.1 OBJETIVOS

O estudo tem como objetivo geral analisar o potencial da Engenharia Urbana na promoção do desenvolvimento urbano sustentável.

Como objetivo específico, este trabalho busca fazer uma reflexão de como projetos de Engenharia Urbana podem, através de ações reais na urbe, contribuir para a constituição de comunidades cívicas, necessárias para a obtenção do desenvolvimento.

1.2 MATRIZES TEÓRICAS

Trata-se das referências teóricas levantadas e estudadas para desenvolvimento da pesquisa, onde se buscou conhecer os conceitos utilizados, integrando-os com o objetivo de nortear e fundamentar as ideias apresentadas ao longo dessa dissertação.

Para essa pesquisa, são apresentados a seguir esses referenciais teóricos.

1.2.1 Debate teórico em torno do conceito de Desenvolvimento

São muitas as definições de desenvolvimento e suas vertentes. Porém, é notória uma contraposição entre as bases “econômica” e “humana” (OLIVEIRA, 2002).

A pesquisa apresenta essas vertentes e, acreditando que as pessoas devem ser a finalidade primordial do desenvolvimento (OLIVEIRA, 2002), enfatiza concepções centradas nessa perspectiva, em especial a concepção que entende que desenvolvimento é eliminar as privações de liberdades que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente (SEN, 2015).

1.2.2 Desenvolvimento Urbano Sustentável

No âmbito do debate em torno do conceito de desenvolvimento, a defesa do desenvolvimento sustentável vem ganhando cada vez mais espaço (COSTA, 1999).

E, quando trazido para o contexto da cidade, resulta na criação do conceito de desenvolvimento urbano sustentável, definido por Abiko (2009), referência destacada na Engenharia Urbana, como uma integração entre crescimento econômico e atendimento das questões sociais como meio de promoção de melhores condições de vida a uma população urbana, enquanto são assegurados recursos naturais às gerações presentes e futuras.

1.2.3 “Comunidades Cívicas”

Para balizar a reflexão da importância da participação da população em questões de interesse público para um desenvolvimento urbano sustentável, apresenta-se nesse trabalho a pesquisa empírica realizada por Putnam, divulgada no ano de 1996, que acompanhou o processo de descentralização da Itália por vinte anos e concluiu que as regiões que mais se desenvolveram na Itália nesse período foram aquelas nas quais existiam “comunidades cívicas”, comunidades constituídas por cidadãos imbuídos de espírito cívico, que se importam com questões públicas e trabalham juntamente a órgãos do governo em uma postura ativa e participativa, priorizando questões de bem comum por acreditarem que o que é público é de todos e precisa, então, ser cuidado por todos igualmente.

Esse estudo é um marco referencial do trabalho.

1.2.4 Engenharia Urbana

Por fim, se o objetivo geral do trabalho consiste em analisar o potencial da Engenharia Urbana na formação de comunidades cívicas, entendida aqui também como necessária para o desenvolvimento urbano sustentável; as referências que permitem compreender o campo de conhecimento; e intervenção da Engenharia Urbana.

1.3 METODOLOGIA

Como apresentado até aqui, partindo das premissas de que: o desenvolvimento urbano sustentável deve ser buscado em todas as cidades; e para que esse desenvolvimento urbano sustentável possa se realizar, faz-se necessária a existência/constituição de comunidades cívicas, além da hipótese de que a engenharia urbana pode contribuir para tanto, a metodologia a ser adotada para tornar claras tais premissas e fundamentar e testar essa hipótese consistiu em:

- I. Levantar e apresentar os conceitos de “desenvolvimento” e o conceito de desenvolvimento urbano sustentável;
- II. Apresentar o argumento de Putnam sobre a importância da existência de comunidades cívicas para o desenvolvimento local/regional;
- III. Analisar o potencial da Engenharia Urbana na formação de comunidades cívicas e na promoção do Desenvolvimento Urbano sustentável, com base na apresentação dessa área de conhecimento e de exemplos de intervenção;
- IV. Realizar pesquisa empírica, através de formulário online, para avaliar a possibilidade da constituição de tais comunidades no cenário atual brasileiro. A pesquisa empírica foi realizada segundo os seguintes procedimentos: aplicação de formulários online, utilizando a ferramenta “*Google Forms*”, dando ampla divulgação em redes sociais para grupos de interesse no tema como “Instituto Democracia e Sustentabilidade”, “Cidade Democrática”, “Cidade Ativa”, “Cidade para Pessoas”, “Observatório das Favelas”, “Cidade em Movimento”, “Blog da Cidadania”, “Fundação Cidadania Inteligente”. O questionário foi dividido em quatro partes, onde cada parte trata de um assunto diferente, sendo eles: informações sobre o cidadão, como ele exerce a cidadania, como percebe a atuação cidadã de modo geral na vida urbana, e sua percepção sobre a atuação do governo na vida urbana. Tendo as respostas sido alocadas em forma de planilha para análise dos dados obtidos;
- V. Identificar as possibilidades de intervenção da Engenharia Urbana nesse cenário, no sentido da promoção do desenvolvimento urbano sustentável através de dois estudos de caso, sendo um alemão, de escolha motivada pelo pioneirismo de ações sustentáveis no planejamento urbano; e outro sobre movimentos participativos em Manguinhos, bairro carioca, por acreditar ser um projeto potencializador de transformações em ambientes urbanos desfavorecidos econômica, ambiental e, sobretudo, socialmente.

Cabe aqui ressaltar que o estudo de caso em Manguinhos não constitui uma centralidade da presente pesquisa, mas que, no transcorrer dos trabalhos, assumiu um caráter indiscutivelmente interessante e de necessária reflexão para a abordagem de como

ações urbanas contribuem para o desenvolvimento e como as pessoas estão envolvidas nos processos, como usuárias e também como protagonistas dessas ações.

Assim, abrindo precedentes para trabalhos futuros, onde será possível criar reflexões particulares sobre aquele território e, através dele, compreender melhor a dinâmica participativa em territórios submetidos à clara desvantagem social e, com isso, desenvolver políticas urbanas mais coerentes sob a ótica do desenvolvimento urbano sustentável.

1.4 RESULTADOS DO TRABALHO E ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Como resultados do trabalho, apresenta-se, no capítulo 2, após a introdução, uma discussão sobre os conceitos de desenvolvimento e o conceito de desenvolvimento urbano sustentável, considerado o desenvolvimento a ser buscado nas cidades brasileiras.

No capítulo 3, expõe-se o trabalho de Putnam (2006), que demonstra a importância da existência de comunidades cívicas para o desenvolvimento local/regional, além de buscar compreender, através de pesquisa empírica, em que medida cidadãos têm noção do que sejam comunidades cívicas e qual sua disponibilidade para contribuir para sua formação.

No capítulo 4, aborda-se a Engenharia Urbana e como ela pretende contribuir para o desenvolvimento das cidades, através das referências teóricas sobre a área de conhecimento e intervenções.

No capítulo 5, com base no estudo e na pesquisa empírica realizados, identifica-se as possíveis contribuições da Engenharia Urbana para a formação de comunidades cívicas e para o desenvolvimento urbano sustentável.

Nas Considerações Finais, são feitas algumas reflexões/sugestões nesse sentido.

Encerrando dissertação, são listadas as referências bibliográficas que permitiram as análises e fundamentações teóricas às hipóteses levantadas na pesquisa.

2 CONCEPÇÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO

O conceito de “desenvolvimento” é um vasto campo de teorias e debates que, ao longo do tempo, vem sendo recortado, analisado, discutido e atualizado frente aos cenários aos quais está sujeito.

Contudo, uma distinção se mostra mais contundente e ainda é amplamente discutida no meio acadêmico: a conceituação de “crescimento econômico” e “desenvolvimento econômico” (OLIVEIRA, 2002).

Enquanto o crescimento econômico pode ser facilmente mensurado e quantificado por índices que medem a riqueza produzida e acumulada por uma região ou país, como o PIB (Produto Interno Bruto), que mede a atividade econômica e o nível de riqueza de uma região através dos valores agregados na produção de bens e serviços produzidos por uma região em um dado período (nos serviços, na indústria e na agropecuária) (ARAGÃO, 2005); o desenvolvimento econômico tem uma determinação mais complexa, pois avalia como os incrementos quantificados positivamente interferem qualitativamente para a satisfação das necessidades do ser humano (OLIVEIRA, 2002).

A preocupação com a qualidade de vida das pessoas tem seu início em um momento delicado, onde a perspectiva humana teve uma importância até então inédita, no período pós Segunda Guerra Mundial, quando foram revelados os anseios de livrar o mundo dos problemas da guerra, através de progresso e melhores condições de vida (SUNKELL E PAZ, 1988).

Nesse período, alguns documentos publicados expressaram esse desejo de que todos os homens pudessem conviver com garantia de segurança econômica e social (OLIVEIRA, 2002), sendo alguns deles:

- I. Declaração Inter-aliada (1941);
- II. Carta do Atlântico (1941); e
- III. Carta das Nações Unidas (1945).

Essa última, porém, teve especial importância para assuntos ligados ao desenvolvimento como melhoria da qualidade de vida. Isso porque a Carta das Nações Unidas, divulgada em abril de 1945, na Conferência de São Francisco, reforçou o desejo de melhorias sociais como consta em seu art. 55, capítulo IX:

Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão:

- a. níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; [...] (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 38-39).

Também em São Francisco, no mesmo ano (1945), foi criada a ONU (Organização das Nações Unidas), originalmente composta por 51 países, com a finalidade de melhorar e

manuntenir a qualidade de vida, ratificando sua importância na promoção do desenvolvimento em todos os sentidos do termo (OLIVEIRA, 2002).

Desde então a ONU trabalha, através de cooperação internacional e de programas que visam respeito e estímulo aos direitos humanos e às liberdades fundamentais de todos do planeta, não distinguindo raça, idioma, sexo, cor ou credo (OLIVEIRA, 2002), intensificando debates sobre o conceito, bem como sobre os meios de obtenção do desenvolvimento, logo se tornando peça essencial para a evolução do tema.

Essencialidade essa confirmada quando Scatolin (1989) afirma que a visão de desenvolvimento como “processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente humana e social” (OLIVEIRA, 2002, p. 40) passou a ser difundida no final da década de 1940, por economistas estruturalistas ligados à ONU através da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), uma das cinco comissões econômicas regionais das Nações Unidas (ONU), fundada com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico da América Latina e para reforçar as relações econômicas entre os países. Cabe ressaltar que o Caribe foi incluído posteriormente, em uma ampliação da CEPAL, tendo incorporado, também, o objetivo de promoção do desenvolvimento social¹.

Portanto, na visão “cepalina”, o desenvolvimento era:

o crescimento – incrementos positivos no produto e na renda – transformado para satisfazer as mais diversificadas necessidades do ser humano, tais como: saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, lazer, dentre outras. (OLIVEIRA, 2002, p. 40).

Segundo Souza (1993), para haver o desenvolvimento (econômico), é preciso que haja um ritmo de crescimento econômico contínuo e que este seja maior que o crescimento populacional (comtemplando mudanças estruturais e melhoria de indicadores de qualidade de vida), do contrário o crescimento econômico se torna insuficiente frente ao aumento da população. Nessa visão, o crescimento econômico aparece como uma chave para os problemas humanos e, conseqüentemente, para o desenvolvimento (OLIVEIRA, 2002), porém há que se refletir se tal crescimento (econômico) é distribuído entre a população, bem como se ele é resultado de investimentos em, setores sociais como habitação, saúde e educação, do contrário haveria o crescimento, porém este não seria meio para o desenvolvimento, mas mero índice de riquezas mal distribuídas como ocorre em países subdesenvolvidos, onde facilmente são encontradas estruturas econômicas impróprias, além de concentração de renda e pouca qualidade de vida (OLIVEIRA, 2002).

¹ Informação encontrada na página eletrônica do CEPAL. Disponível em <<https://www.cepal.org/pt-br/about>>

A situação descrita acima trata-se, segundo Scatolin (1983), de um problema básico para o Brasil, visto que ainda é um desafio obter taxas de crescimento do produto mais rapidamente que o crescimento populacional. Derivando daí a ideia de que o desenvolvimento acabe sendo visto como resultante de processos de crescimento, sem se importar com a qualidade desse acréscimo, ignorando os efeitos de uma acumulação desenfreada que esses países/regiões buscam com o objetivo exclusivo de acumular bens (CASTORIADIS, 1987).

Nessa visão de desenvolvimento como acumulação de bens, os processos de industrialização muitas vezes foram identificados como meios necessários ao desenvolvimento, sobretudo pelas nações com maior poder de industrialização (como Estados Unidos e Inglaterra) (OLIVEIRA, 2002).

Contudo, nem sempre a industrialização e o crescimento proveniente dela são capazes de, sozinhos, oferecer desenvolvimento, como pode ser percebido no Brasil. Essa condição é confirmada por Souza (1993), quando o autor aponta que dentro de cada país, o crescimento da industrialização ficou concentrado em algumas áreas, acentuando desigualdades, seja entre países, ou mesmo entre regiões e parcelas da população de uma mesma localidade.

Com o crescimento populacional e os avanços da industrialização, fica mais evidente uma preocupação ambiental que persegue o momento atual, mas que já foi sinalizada há muito tempo pelo economista britânico Thomas R. Malthus, em seu trabalho *“An Essay on the Principle of Population”* (teoria que versava sobre o controle do aumento populacional), datado de 1798, na qual Malthus se mostrava preocupado com o estrangulamento da produção de alimentos, em sua visão com crescimento linear, em relação com o crescimento exponencial da população, prejudicando, assim, a sobrevivência humana. Tal teoria do século XVIII não poderia prever, contudo, os avanços tecnológicos nos modelos de produção, que ampliaram as taxas de produtividade, nem mesmo a redução das taxas de crescimento populacional que ocorreram ao longo da história desde então, defasando as ideias de Malthus (OLIVEIRA, 2002).

Mesmo com os equívocos da teoria de Malthus relevados pelo curso da história, seu trabalho foi importante, servindo como base, depois de dois séculos, para o relatório *“The Limits to Growth”*, apresentado pelo Clube de Roma² em 1972, onde, segundo Oliveira (2002), foi publicado um modelo com cinco temas de grande preocupação mundial:

- I. Aceleração da industrialização;
- II. Aumento de indicadores de desnutrição;
- III. Crescimento populacional rápido;

² Grupo de cientistas, economistas e industriais que se reuniram informalmente para discutir assuntos de importância global, fundando oficialmente Clube de Roma em 1969, intensificando estudos e ampliando a conscientização sobre a situação da humanidade. Disponível em: <<https://www.clubofrome.org/about-us/history/>>.

- IV. Deploração de recursos naturais não renováveis; e
- V. Deterioração do meio ambiente.

Dessa forma, o Clube de Roma, mediante essa publicação, visava direcionar os debates sobre o desenvolvimento para bases sustentáveis, nas quais o objetivo era de longo prazo e com foco em garantir às gerações futuras condições de sobrevivência (MEADOWNS et. al., 1972).

Após a publicação do Clube de Roma muitos debates foram se desenvolvendo acerca do conceito de desenvolvimento, e a realidade mundial, cada vez mais urbana e populosa, naturalmente dirigiu esses debates a incrementos sustentáveis, sobretudo sob o ponto de vista ambiental, com diversas organizações não governamentais (ONGs) e órgãos oficiais do mundo todo com trabalhos voltados para o controle da poluição ambiental e para a preservação da natureza do planeta (OLIVEIRA, 2002). Tudo isso foi parte do movimento ambientalista iniciado na Europa e Estados Unidos entre as décadas de 1960 e 1970. Movimento esse que, segundo Oliveira (2002), tinha como parte inseparável o desenvolvimento sustentável, cuja preocupação seguiu, naquela época, a linha evolutiva dos seguintes temas:

- I. Preservação da natureza;
- II. Desenvolvimento da administração (gerenciamento) e da ciência ecológica nos trópicos;
- III. Ambientalismo e crise global;
- IV. Ecologia global, conservação e meio ambiente; e
- V. Ambientalismo global.

Já no final da década de 1980, uma Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento promovida pela ONU publicou um relatório intitulado “Nosso Futuro Comum”, no qual indicava uma importante transformação do conceito de desenvolvimento sustentável, que passou a agregar valores diferentes dos já tão debatidos econômico e ambiental, através da demonstração de preocupação em promover ações que satisfaçam necessidades de uma geração presente sem, contudo, prejudicar a capacidade de atendimento das necessidades de gerações futuras (COMISSÃO..., 1991).

Preocupações sociais passam, então, a integrar o escopo do desenvolvimento sustentável como afirma o texto do já mencionado relatório:

Satisfazer as necessidades e as aspirações humanas é o principal objetivo do desenvolvimento. Nos países em desenvolvimento, as necessidades básicas de grande número de pessoas – alimento, roupas, habitação, emprego – não estão sendo atendidas. Além dessas necessidades básicas, as pessoas também aspiram legitimamente a uma melhor qualidade de vida. Num mundo onde a pobreza e a injustiça são endêmicas, sempre poderão ocorrer crises ecológicas e de outros tipos. Para que haja um desenvolvimento sustentável, é preciso que todos tenham atendidas as suas necessidades básicas e lhes sejam proporcionadas oportunidades de

concretizar as suas aspirações e uma vida melhor (COMISSÃO..., 1991, p. 46-47).

Começa, então, o retorno do entendimento que as pessoas não são só os meios para o desenvolvimento, mas também são seu fim. Fazendo-se necessária uma reflexão sobre tudo que interfere direta ou indiretamente na vida humana, como por exemplo, dar maior equidade à distribuição de renda; pensar sobre questões como saúde, educação, liberdade e lazer; proporcionar o devido cuidado e preservação para com o meio ambiente, dentre outras variáveis que têm interferência na qualidade de vida das pessoas, de modo a obter êxito no processo de promoção do completo desenvolvimento, que inclui a vertente do crescimento econômico, mas que não a vê como único objetivo, mas sim como uma das necessidades a se garantir em busca de uma melhor qualidade de vida à sociedade como um todo (OLIVEIRA, 2002).

2.1 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Visualizando o tema “desenvolvimento” como conceito mais abrangente e direcionado à melhoria da qualidade de vida, é possível, facilmente, agregar a ele outro tema que vem ganhando bastante notoriedade nos campos científico, político e acadêmico: a sustentabilidade.

Por muito tempo a sustentabilidade foi ligada somente a questões ambientais (COSTA, 1999), mas ao longo do tempo essa visão foi sendo evoluída.

Para Harvey (1996), os debates ambientais e demográficos não são um debate somente acerca da preservação da natureza, mas antes é um debate onde busca-se a preservação de uma “ordem social específica”. Levando à reflexão de que questões ambientais são, sim, importantes, mas que elas fazem parte de um contexto maior que envolve as pessoas e suas redes de convívio.

A evolução do tema sustentabilidade com elementos agregadores diferentes do valor ambiental na promoção do desenvolvimento nos moldes abordados pela ONU através da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente em 1987 permitiu a ampliação das discussões acerca do tema desenvolvimento sustentável.

Para Sachs (2002), o desenvolvimento sustentável pode ser compreendido pelo conjunto de dimensões da sustentabilidade, através das quais é possível planejar o desenvolvimento:

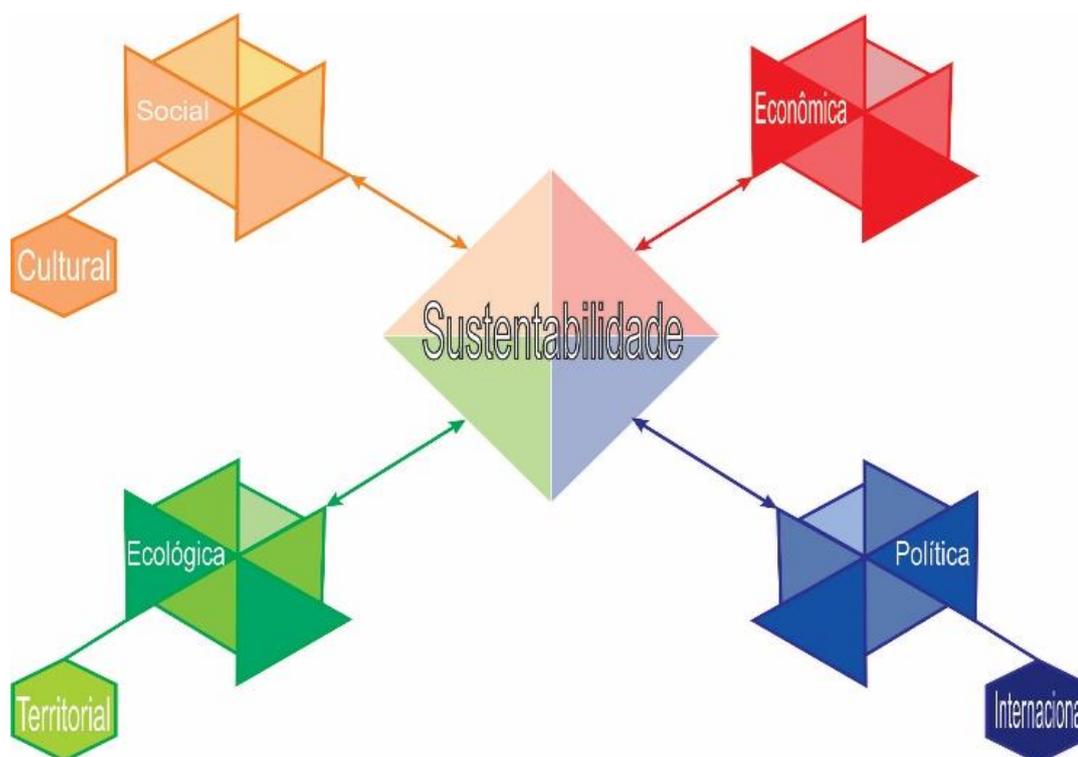
- I. Social;
- II. Cultural;
- III. Ecológica;
- IV. Territorial;
- V. Econômica;

VI. Política; e

VII. Internacional.

A divisão/desmembramento feita por Sachs auxilia no entendimento do tema, uma vez que explica de forma clara todos os complexos assuntos que formam o conceito abrangente da sustentabilidade, passando a ser visto como objetivo comum de todas as dimensões (Figura 2).

Figura 2: Dimensões da Sustentabilidade segundo Sachs (2002)



Fonte: Elaboração própria

Com a finalidade de orientar o entendimento da sustentabilidade, todas as dimensões de sustentabilidade, segundo Sachs, serão contextualizadas nos parágrafos a seguir.

A sustentabilidade social trata de elencar e atender as necessidades na escala humana com certa “homogeneidade social”, como a melhoria da distribuição de renda (OLIVEIRA, 2002) enquanto o acesso a recursos e serviços sociais acontece de forma mais igualitária, o que acarretaria na diminuição da exclusão social e da distância (muitas vezes grande) entre classes sociais dentro de uma mesma sociedade (SACHS, 2002).

Como derivação do contexto social há a sustentabilidade cultural, que aborda exclusivamente a cultura local e os ecossistemas para os quais são apresentadas soluções para o desenvolvimento (FILHO, 1993), ou seja, essa dimensão entende que cada local possui uma formação cultural e que ela deve ser levada em consideração no planejamento

de ações, assim como devem ser previstas adaptações para melhor preservação dos ecossistemas envolvidos em cada caso.

Essa dimensão também é muito ligada à ecológica, uma vez que visa intervir nos costumes e modo de pensar de uma sociedade a fim de criar nela uma consciência ambiental, com a intenção de reduzir os impactos ao ambiente natural através de alterações do padrão de consumo desses indivíduos que estão inseridos nessa sociedade (OLIVEIRA, 2002).

Um aspecto importante levantado por Sachs é a maior relevância dada pelo autor à dimensão social, elencando-a como topo na ordem de prioridades, alegando que ela se trata da finalidade de todo o desenvolvimento (SACHS, 2002), juntamente com a dimensão cultural, que incute o senso de responsabilidade e participação da população nos processos de desenvolvimento do local onde vivem (OLIVEIRA, 2002), fazem dessas dimensões humanas o centro do desenvolvimento, reforçando a hipótese levantada por essa pesquisa de que as pessoas devem ser os fins e também os meios para um desenvolvimento mais completo e em bases sustentáveis.

A sustentabilidade ecológica remete à preocupação já bastante discutida pela preservação da natureza, no entanto sem comprometimento da oferta de recursos naturais necessários ao ser humano. Esse campo de estudo vem largueando suas bases conceituais e cada vez mais aumentando as áreas de conhecimento envolvidas (COSTA, 1999).

A dimensão ecológica, segundo Sachs (2002), também possui uma derivação, que é a sustentabilidade territorial (ou espacial) representada de forma resumida como a busca pelo equilíbrio entre as ocupações rural e urbana, bem como uma distribuição territorial com mais equidade das atividades econômicas e do uso e ocupação do solo (OLIVEIRA, 2002). Entende-se, portanto, que há uma subdivisão natural entre os ambientes rurais e urbanos, visto que ambos possuem especificidades diferentes em vários aspectos.

A presente pesquisa tratará somente da vertente urbana pela essencialidade do tema pretendido, cabendo, no entanto, compreender que essas diferenças existem e que se faz necessário buscar meios para a evolução das áreas de modo individual, porém que ambas caminhem em consonância de modo a contemplar a harmonia já citada como objetivo espacial, uma vez que alterações em um tipo de espaço ou território interferem diretamente na sustentabilidade do outro.

Ainda abordando a dimensão espacial da sustentabilidade, é preciso atentar para o fato de que a mesma é, com frequência, subestimada ou ignorada em relação às outras dimensões, levando ao esquecimento de questões do espaço como fator integrante da sustentabilidade (COSTA, 1999), resultando em práticas e planejamentos inconsistentes para qualquer objetivo no qual se pretenda promover a sustentabilidade plena como forma de desenvolvimento.

Já a sustentabilidade econômica lida com a eficiência de um sistema econômico, buscando resultados positivos para alocação de recursos ou mesmo na própria gestão (OLIVEIRA, 2002).

Nesse ponto, mais uma vez a afirmação de que não pode haver desenvolvimento real sem que ele seja sustentável (COMISSÃO..., 1987), permite mais uma reflexão, desta vez sobre como modelos de desenvolvimento econômico com enriquecimento obtido pelo não atendimento de questões socioambientais encontram-se obsoletos e condenáveis sob a ótica sustentável (COSTA, 1999).

Por fim, a sustentabilidade política pode ser traduzida pela governabilidade dos processos com razoável coesão social, que garanta o cumprimento dos direitos humanos e a ampliação das capacidades do Poder Público em parcerias com empreendedores para implantação de projetos nacionais (SACHS, 2002).

De dentro da dimensão política deriva a sustentabilidade política internacional, responsável pela manutenção de um sistema internacional garantidor de paz, visto que guerras, além de genocidas, mostram um caráter ecocida, sendo imprescindível o controle dessa última dimensão para a manutenção de todas as outras já mencionadas anteriormente (SACHS, 2002).

Sachs (2002) ainda estipula alguns critérios que visam o atendimento de cada dimensão e que, juntos, na visão do autor, possibilitam atingir o objetivo do desenvolvimento sustentável. Tais critérios são mostrados de forma resumida no quadro abaixo (Quadro 1):

Quadro 1: Critérios de sustentabilidade segundo Sachs (2002)

<u>Dimensões da sustentabilidade</u>	<u>Critérios</u>
1 Social	- Alcance de um patamar razoável de homogeneidade social; - Distribuição de renda justa; - Emprego pleno e/ou autônomo com qualidade de vida decente; - Igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais.
2 Cultural	- Mudanças no interior da continuidade (equilíbrio entre tradição e inovação); - Capacidade de autonomia para elaboração de projeto nacional integrado e endógeno; Autoconfiança combinada com abertura para o mundo.
3 Ecológica/ Ambiental	- Preservação do potencial de capital natureza na sua produção de recursos renováveis; - Limitar o uso de recursos não-renováveis; Respeitar e realçar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais.
4 Territorial	- Configurações urbanas e rurais balanceadas (inclusive na alocação de investimentos públicos); - Melhoria do ambiente urbano; Superação das disparidades inter-regionais; Estratégias de desenvolvimento ambientalmente seguras para áreas ecologicamente frágeis.
5 Econômica	- Desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado; - Segurança alimentar;

	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidade de modernização contínua dos instrumentos de produção com razoável nível de autonomia na pesquisa científica e tecnológica; - Inserção soberana na economia internacional.
6 Política (Nacional)	<ul style="list-style-type: none"> - Democracia definida em termos de apropriação universal dos direitos humanos; - Desenvolvimento da capacidade do Estado para implementar o projeto nacional, em parceria com todos os empreendedores; - Um nível razoável de coesão social.
7 Política (Internacional)	<ul style="list-style-type: none"> - Eficácia do sistema de prevenção de guerras da ONU, na garantia da paz e na promoção da cooperação internacional; Um pacote Norte-Sul de co-desenvolvimento, baseado no princípio de igualdade; - Controle institucional efetivo do sistema internacional financeiro e de negócios; - Controle institucional efetivo da aplicação do Princípio da Precaução na gestão do meio ambiente e dos recursos naturais; prevenção de mudanças globais negativas; proteção da diversidade biológica (e cultural); e gestão do patrimônio global, como herança comum da humanidade; - Sistema efetivo de cooperação científica e tecnológica internacional e eliminação parcial do caráter de <i>commodity</i> da ciência e tecnologia, também como propriedade da herança comum da humanidade.

Fonte: Elaboração própria a partir de SACHS, 2002, p. 85-88

2.2 DESENVOLVIMENTO “COMO LIBERDADE”

Destacando a alta relevância da escala humana na promoção do desenvolvimento, a pesquisa traz a análise de uma concepção de desenvolvimento pautada na centralidade do ser humano: o “desenvolvimento como liberdade”, elaborado e defendido pelo filósofo e economista indiano Amartya Sen.

Amartya Sen foi professor de grandes universidades, dentre elas Harvard, nos Estados Unidos e Cambridge, no Reino Unido. É reconhecido pela sua contribuição para a compreensão de novos conceitos ligados ao bem-estar social, à fome e à miséria em seus trabalhos sobre países em desenvolvimento e sobre as condições de vida das populações mais pobres do mundo, tendo ganhado o prêmio Nobel de Economia no ano de 1998 em reconhecimento por suas pesquisas.

A teoria do "Desenvolvimento como Liberdade" prioriza a necessidade de extinguir as privações de liberdades/capacidades básicas à condição de vida humana, privações essas que, para Sen, degradam a qualidade de vida dos indivíduos e dificultam a obtenção do desenvolvimento em bases socioeconômicas. Como denominado pelo autor, a teoria "é principalmente uma tentativa de ver o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam" (SEN, 2015, p. 55).

As liberdades e capacidades são, para Sen, instrumentos que oferecem condições aos indivíduos de realizar atividades, que vão desde aquelas ações do cotidiano, como alimentar-se, a outras mais complexas, como aspirações pessoais do tipo formar-se e ter um papel importante como profissional, ou mesmo ter filhos e outras realizações pessoais. As

liberdades instrumentais são, então, aquelas capazes de garantir a qualidade de vida dos indivíduos e torná-los aptos a participar de maneira efetiva em questões de ordem pública (SEN, 2015). O autor elenca tais liberdades da seguinte forma:

- I. Liberdades Políticas;
- II. Facilidades Econômicas;
- III. Oportunidades Sociais;
- IV. Garantias de Transparência; e
- V. Segurança Protetora.

Esclarecendo brevemente cada liberdade instrumental segundo Sen (2015), as "liberdades políticas" estão relacionadas às oportunidades dadas aos indivíduos de escolher seus governantes e à liberdade de expressão e de críticas para assuntos políticos, incluindo os direitos de uma democracia ampla.

Já as "facilidades econômicas", à possibilidade das pessoas de usar recursos econômicos para suprir necessidades próprias, sejam elas para consumo, troca ou produção.

As "oportunidades sociais" são o conjunto de arranjos que uma sociedade abre para setores sociais, como educação e saúde. Elas afetam diretamente liberdades substantivas como melhoria da qualidade de vida privada de um indivíduo, e também promovem melhor participação dessas pessoas em outras atividades de cunho político e até mesmo econômico.

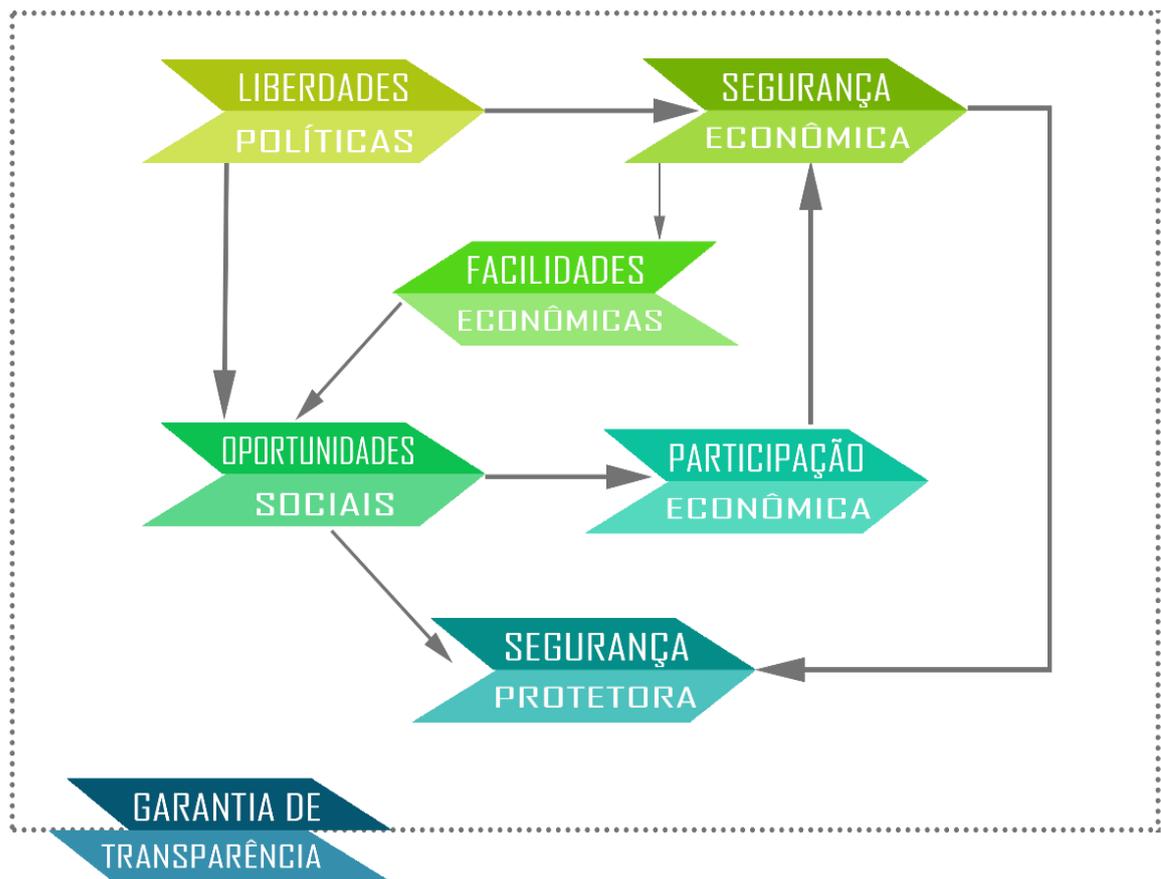
A "garantia à transparência" lida com a presunção de uma confiança, ainda que básica, esperada pelas pessoas de que podem lidar entre si com mínima clareza e verdade dos fatos, com a consequência de impactar um grande número de pessoas se ocorre violação dessa confiança. É a existência dessas garantias que tem o poder de inibir situações de corrupção e transações ilícitas, deixando claro sua classificação como uma liberdade instrumental.

Por fim, a "segurança protetora" é responsável por oferecer e manter uma "rede de segurança social", que tem o objetivo de proteger pessoas em um limiar de vulnerabilidade social que, se rompido por mudanças materiais, pode afetar diretamente a vida dessas pessoas.

Segundo Sen, 2015, as "liberdades políticas" oferecem "segurança econômica" aos indivíduos, que promovem as "facilidades econômicas". Juntamente com as "liberdades políticas", essas facilidades favorecem as "oportunidades sociais", estimulando a "participação econômica", que por sua vez reforça a "segurança econômica" já que as pessoas têm maior capacidade financeira e econômica para realizar suas atividades, o que confere a "garantia de transparência" nesse processo (Figura 3).

A presença de "oportunidades sociais" e de "segurança econômica" são capazes de garantir a "segurança protetora", necessária ao equilíbrio dessa manutenção de liberdades instrumentais.

Figura 3: Liberdades Instrumentais de Amartya Sen



Fonte: Elaboração própria

Uma forma de ampliar essas liberdades é oferecer mais capacidade às pessoas para sustentar suas escolhas pessoais, ou seja, as liberdades são maiores à medida que aumenta-se o “conjunto capacitário” dos indivíduos, o que os leva a ter uma condição mais ou menos favorecida (SEN, 2015). Situação diretamente ligada à promoção de bem-estar e de qualidade de vida, uma vez que permite ao indivíduo escolher um estilo de vida e oferece meios para que ele possa mantê-lo.

Já a privação dessas liberdades acarreta a quebra do ciclo visto acima, o que é prejudicial não só aos indivíduos que sofrem essa subtração, mas também a todo o processo de desenvolvimento, uma vez que atinge diretamente a capacidade em potencial das pessoas para tomar decisões em prol de si mesmas e do espaço ao seu redor (SEN, 2015), ou seja, privar uma classe ou grupo de pessoas de suas liberdades afeta o espaço ao redor, gerando outras formas de privações a outros grupos de pessoas vizinhos.

Elucidando o assunto pode-se ver o exemplo da cidade do Rio de Janeiro onde o aumento da violência, em geral atribuída a classes menos favorecidas (com inúmeras

privações de liberdades essenciais), tem privado pessoas de todas as classe sociais e locais na cidade de terem sua segurança pessoal garantida.

Exemplificando a diferença entre capacidades e privações é possível citar uma pessoa que tem plena condição de se alimentar, mas opta por fazer jejum, ou seja, o indivíduo é alguém que tem a liberdade/capacidade de escolher se alimentar, mas prefere não fazê-lo. Diferente de uma pessoa que não tem condições de obter alimentos e não consegue se nutrir, não por opção, mas por privação dessa liberdade, dessa capacidade (SEN, 2015).

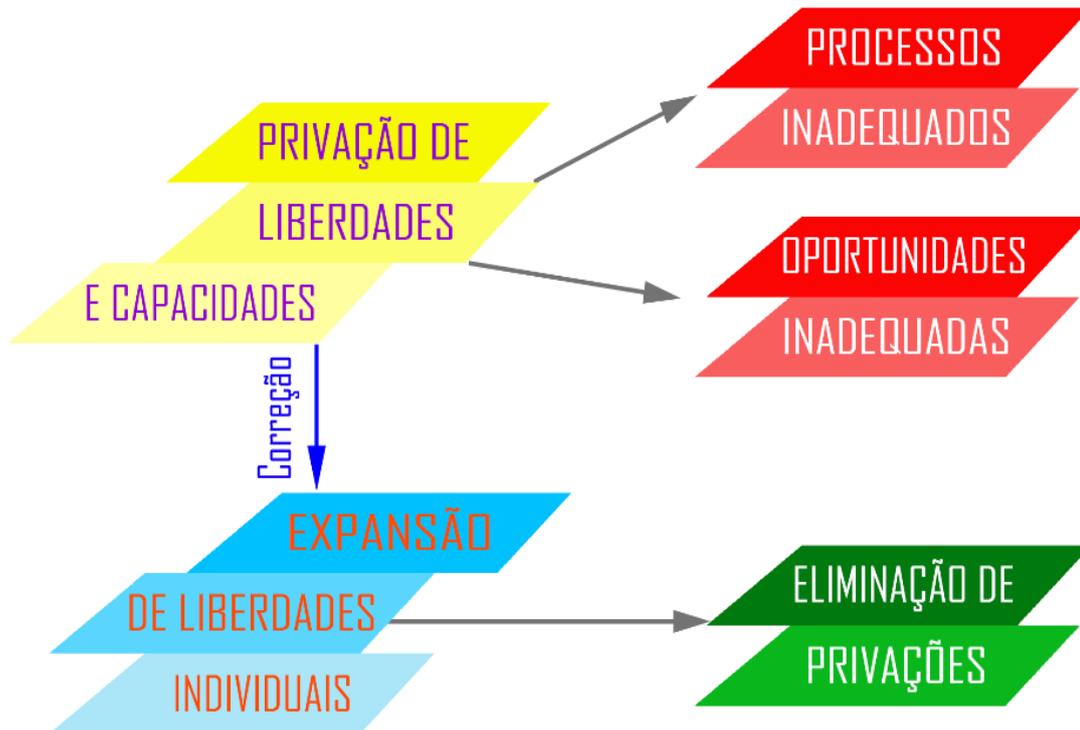
Como demonstrado no esquema (Figura 4), as privações podem ocorrer por “processos inadequados”, quando por exemplo direitos políticos, como o voto, são violados, cerceando um direito já adquirido; ou por “oportunidades inadequadas”, quando o indivíduo é involuntariamente impedido de realizar o mínimo que desejaria. Dentre os impedimentos involuntários é possível citar ainda a carência de oportunidades elementares, que asseguram a condição à vida de indivíduos, como a capacidade de sair de uma condição de fome ou morbidez evitável, por exemplo (SEN, 2015).

Ainda sobre as privações de liberdades, é preciso destacar que a privação de um tipo de liberdade pode estar (e geralmente está) associada à perda de outros tipos, por exemplo, a perda de liberdade econômica pode acarretar a privação da liberdade social, uma vez que o indivíduo não terá segurança econômica suficiente para estar inserido nas oportunidades sociais, assim como as privações de liberdades social ou mesmo política podem interferir diretamente na vida econômica do indivíduo, gerando limitações advindas dessa carência social ou política (SEN, 2015).

Atualmente, um grande número de pessoas são vítimas de privações de liberdades, em seus mais variados níveis. Em determinadas regiões de países subdesenvolvidos, a fome coletiva continua tirando o direito de sobrevivência (liberdade básica) de milhões de pessoas; já em países mais favorecidos, é comum disparidades na distribuição de renda e há muita carência de oportunidades básicas tais como acesso à saúde, educação, emprego, etc (SEN, 2015).

Para corrigir essas privações, o caminho é expandir as liberdades individuais, uma vez que um indivíduo com plena capacidade (financeira, psicológica, física e social) é capaz de fazer suas escolhas e obter êxito em suas atividades, pois estará munido de tudo que precisa para a realização das tarefas as quais é levado a enfrentar, melhorando potencialmente a capacidade desse indivíduo de cuidar de si e também ampliando sua capacidade de influenciar seu entorno (SEN, 2015).

Figura 4: Esquema sobre Privação de Liberdades



Fonte: Elaboração Própria

O que o “desenvolvimento como liberdade” busca, então, são resultados (extinção das privações de liberdades) que não desprezem os meios que os produziram, sendo qualificados por Sen (2015) como resultados de abrangência. Enquanto que resultados que desconsideram os meios de produção, só importando os objetivos finais, são chamados pelo autor de resultados de culminância.

Voltando à discussão sobre os diferentes modelos de desenvolvimento e evidenciando a necessidade de esferas mais humanas nesses processos e a importância de estudos como os de Amartya Sen, é possível perceber que o modelo de desenvolvimento pautado no crescimento econômico objetiva resultados de culminância; situação diferente nos modelos mais sustentáveis do desenvolvimento que buscam resultados abrangentes, considerando diversos fatores que não unicamente o produto final, inclusive os meios pelos quais os resultados surgiram, fazendo desse último um modelo mais completo.

O autor ainda destaca que há, essencialmente, dois meios de obtenção do desenvolvimento dentro do cenário econômico: processos que são mediados pelo crescimento e outros que são conduzidos pelo custeio público.

Enquanto os processos mediados pelo crescimento buscam êxito no crescimento econômico rápido, com elevações das taxas de produto nacional bruto per capita, por exemplo; aqueles conduzidos pelo custeio público não visam crescimento rápido da

economia, mas sim a manutenção de programas sociais, sobretudo de atendimento à saúde e educação, para posterior impacto econômico (SEN, 2015).

Em um primeiro momento pode-se pensar que o segundo processo (custeio público) seja o mais indicado quando se busca o desenvolvimento humano e de fato é, quando levada em consideração que a melhoria dos níveis de serviços sociais essenciais, como educação e saúde, são potencialmente produtivos para o crescimento econômico, ainda que mais lentos, favorecendo assim investimentos nesse setor (SEN, 2015).

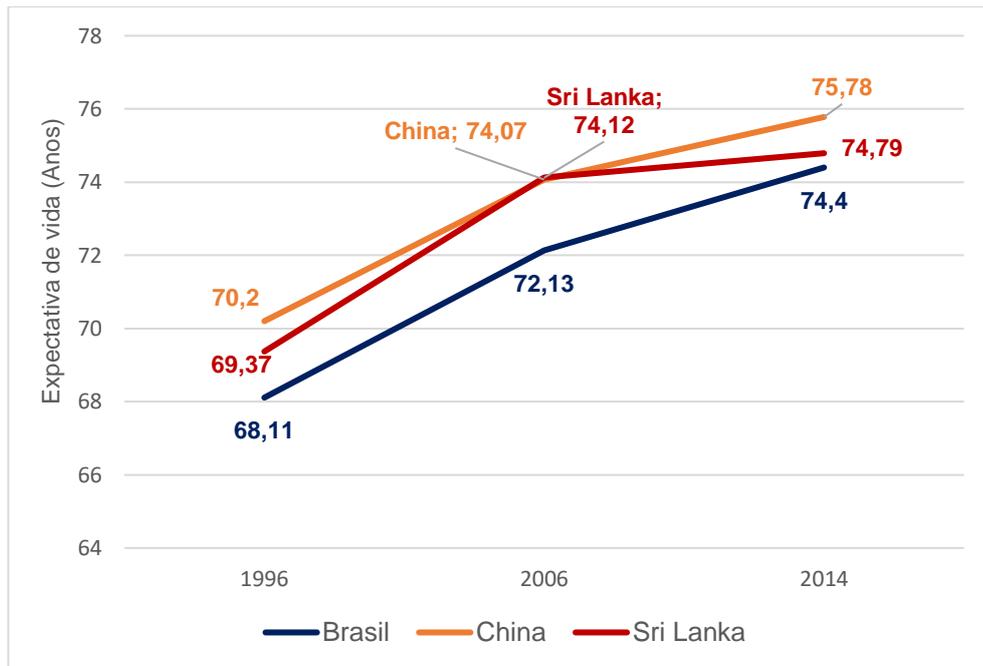
Porém, essa nem sempre é uma alternativa fácil em se tratando de países pobres, uma vez que a falta de riqueza pode ser (e é) facilmente utilizada como justificativa para atrasar investimentos importantes sob a ótica social dentro de um processo conduzido por meio de custeio público.

Esse impasse de que o processo por custeio público é inviável devido à falta de recursos pode ser atenuado utilizando princípios da economia de custos relativos, onde serviços sociais relevantes possam ser realizados a custos aceitáveis para economias pobres, tendo em vista que uma economia pobre gastará menos verba para oferecer os mesmos serviços se comparada à verba que países mais ricos precisariam gastar (SEN, 2015).

Contudo, os processos mediados pelo crescimento que direcionaram os resultados desse crescimento para a expansão de oportunidades sociais em saúde, educação e segurança social, com grande orientação para o emprego, têm a chance de obter, também, um desenvolvimento satisfatório. Países como a China e Sri Lanka obtiveram êxito na diminuição das taxas de mortalidade e melhora nos níveis de expectativa de vida, mesmo com uma economia mediada pelo crescimento, diferente do Brasil, onde a criação de oportunidades sociais acontece de forma lenta, fazendo com que o país tenha um bom crescimento per capita, mas que veio acompanhado por um histórico de desigualdade social, de descaso com setores de saúde e educação e grave desemprego (SEN, 2015). Tais aspectos serão abordados com maior atenção mais à frente.

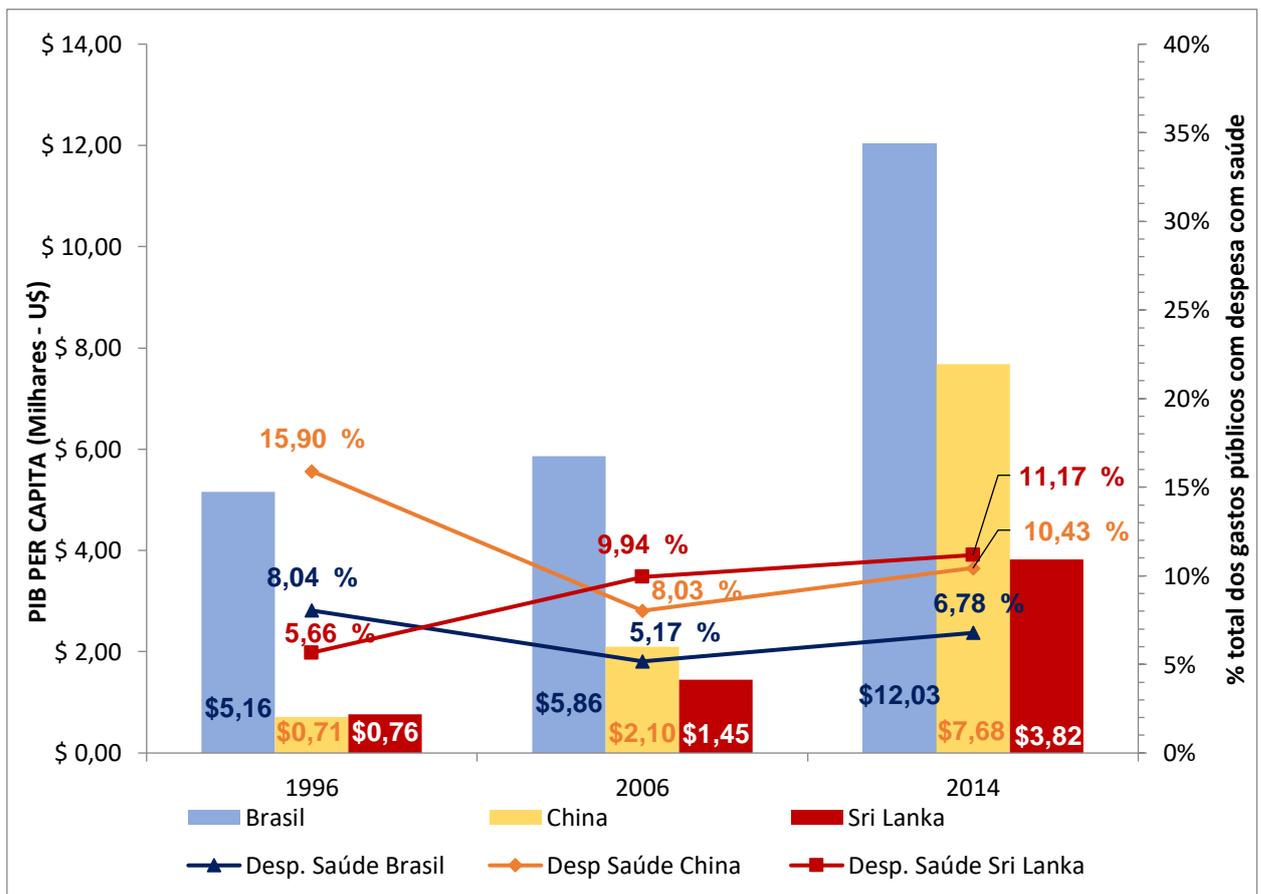
Analisando rapidamente os Produtos Internos Brutos per capita, as expectativas de vida e os gastos com saúde e educação dos três países ao longo do tempo (Gráficos 2 e 3) é possível perceber a diferença que a falta de incentivos sociais acarreta, mesmo se mantendo bons índices de crescimento econômico.

Gráfico 2: Comparativo Expectativa de Vida



Fonte: Elaboração própria com dados do Banco Mundial

Gráfico 3: Comparativo de PIB X Gastos com saúde



Fonte: Elaboração própria com dados do Banco Mundial

Tal problema ocorre quando se considera que a simples existência da renda é a solução dos problemas de uma sociedade, quando na verdade, ela – a renda – isolada não pode solucionar as privações que caracterizam a pobreza e a falta de bem-estar e qualidade de vida, se mostrando um indicador insatisfatório, ou no mínimo incompleto, para mensuração dessas vertentes sociais do desenvolvimento (SEN, 2015).

Um exemplo que mostra que a presença isolada de renda não é solução eficaz para problemas sociais é o desemprego. Se a renda fosse considerada solução para desempregados, bastaria uma compensação do Estado através de programas de seguridade social a essas pessoas e elas estariam novamente inseridas na economia e poderiam contribuir novamente, retornando aos cofres públicos o que obtiveram através do governo. Contudo Sen (2015) aponta que essa não é uma mera deficiência de renda, sendo uma solução cara e ineficiente, visto que "O desemprego contribui para a "exclusão social" de alguns grupos e acarreta a perda de autonomia, de autoconfiança e de saúde física e psicológica." (SEN, 2015, p. 36). Logo não bastando oferecer renda se a mesma não vem acompanhada de liberdades e capacidades que façam esses indivíduos ter a escolha de como querem viver e meios de como sustentá-la.

Ou seja, não é a escolha do processo que determina seu sucesso, mas sim a forma como seus resultados são aplicados (SEN, 2015). Um bom governo deve, portanto, analisar a realidade econômica do país e escolher o melhor processo, desde que garanta boa aplicação social dos produtos obtidos.

O papel do governo também é importante à medida que regula, dentro de seu território, a possibilidade dos indivíduos utilizarem suas capacidades humanas de modo irresponsável (FRANCISCO, 2015).

Contudo, a gestão pública não é a única responsável pela manutenção desses processos. Uma pluralidade de instituições (incluindo iniciativas privadas e/ou organizações não governamentais e cooperativas) é necessária quando se aborda o desenvolvimento por garantia de liberdades, além da participação efetiva da população, como afirma Amartya Sen:

Os fins e os meios do desenvolvimento exigem que a perspectiva da liberdade seja colocada no centro do palco. Nessa perspectiva, as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento. O Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. (SEN, 2015, p. 77).

Por outro lado, a população (como sociedade) tem o direito, e também o dever, de controlar o poder público, fiscalizando e buscando comprovação dos resultados, como afirma Francisco:

Os limites que uma sociedade sã, madura e soberana deve impor têm a ver com previsão e precaução, regulamentações adequadas, vigilância sobre a aplicação das normas, contraste da corrupção, ações de controle operacional

sobre o aparecimento de efeitos não desejados dos processos de produção e oportuna intervenção perante riscos incertos ou potenciais. (FRANCISCO, 2015, p. 142)

E assim, juntos, poder público e população devem caminhar com o objetivo de alcançar e sustentar liberdades/capacidades humanas, promovendo um desenvolvimento satisfatório sob ponto de vista humano, que se refletirá nas outras dimensões da sustentabilidade.

2.3 DESENVOLVIMENTO URBANO

Antes de abordar o desenvolvimento urbano, é preciso compreender o que é o ambiente urbano. Trata-se do espaço que abriga cidades e suas populações urbanas. O ambiente urbano, para Abiko (2011.a), é uma espécie de ecossistema, composto por dois tipos de necessidades:

- I. Necessidades Biológicas: aquelas voltadas aos aspectos físico-biológicos das cidades, como ar, água, espaço, energia, abrigo e disposição de seus resíduo, etc.; e
- II. Necessidades Culturais: são as de aspecto comportamental e social de um grupo de pessoas, ou seja, organização política, economia, atividades sociais e intelectuais, educação, tecnologia, etc.

O ambiente urbano se difere de outros ecossistemas naturais devido à atuação predominante do ser humano, que interfere nas partes do meio ambiente em geral. Essa interferência ocorre devido à característica de sistema aberto associada ao ecossistema urbano, ou seja, ele é dependente de trocas de materiais e energia com outros ambientes a fim de atender às necessidades humanas, o que provoca a geração de resíduos ou de produtos. O homem, que busca suas matérias e energia no meio ambiente, usa esse próprio meio ambiente como receptor desses produtos ou resíduos produzidos por ele, provocando desordens fortes e rápidas ao equilíbrio dessas partes (ABIKO, 2011.a).

Tal comportamento leva a crença de que o homem tem controle sobre o ambiente, contudo, o que historicamente o passado acreditava ser um controle total, a realidade de danos ambientais e suas relações com a vida humana já evidenciados não permitem mais que essa visão seja tida como correta.

Assim como afirma Robert Park (1967), importante sociólogo urbano, ao descrever a cidade como:

[...] a mais consistente e, no geral, a mais bem-sucedida tentativa do homem de refazer o mundo onde vive de acordo com o desejo de seu coração. Porém, se a cidade é o mundo que o homem criou, então é nesse mundo que de agora em diante ele está condenado a viver. Assim, indiretamente, e sem nenhuma ideia clara da natureza de sua tarefa, ao fazer a cidade, o homem refez a si mesmo. (PARK, 1967, p. 3 *apud* HARVEY, 2013, p. 27)

Essa visão das cidades como locais de consumo ainda confere a elas um aspecto de sistema incompleto (SOBRAL, 1996), uma vez que geralmente seus centros produtores

encontram-se fora de seus limites territoriais e não há retorno dos elementos trazidos desses centros produtores, originando nas cidades um acúmulo desses elementos que aparecem sob a forma de poluentes, por exemplo.

Para Abiko (2011.a) as cidades ainda podem ser consideradas sistemas em permanente desequilíbrio segundo a termodinâmica, visto que elas dependem de insumos de outros locais para manter sua autonomia, gerando desequilíbrios tanto nessa obtenção quanto na geração e descarte dos resíduos produzidos. Desequilíbrio esse que oferece uma particularidade naturalmente insustentável às cidades.

Outro atributo do ecossistema urbano que o diferencia daqueles naturais é a dinâmica social e econômica vivida nas cidades. Fator que pode contribuir muito para a ampliação do desequilíbrio do sistema se essa dinâmica se dá em bases desiguais, geralmente o que ocorre nos países em desenvolvimento. Essa desigualdade reflete na forma urbana, por exemplo, quando ocorre a expansão das cidades para áreas não preparadas sob o ponto de vista estrutural, comumente periferias, resultando em cidades desiguais, onde a informalidade passa a conviver lado-a-lado com a formalidade. Convívio esse cada vez mais complexo e conflituoso (ABIKO, 2011.a), e porque não dizer, desigual.

Sobre esse aspecto, é acentuada a desigualdade nas cidades brasileiras, onde a segregação é constante, seja em escala regional, municipal ou mesmo intra-urbana (ROLNIK e KLINK, 2011), fazendo da desigualdade a marca da sociedade (TASCHNER, 2003) e fazendo das cidades informais um imenso, e incontornável, desafio na busca por cidades melhores na promoção da qualidade de vida de seus cidadãos (ABRAMO, 2003).

Sobre esses modelos desiguais de desenvolvimento urbano, Harvey (2013) afirma serem verdadeiros formadores de conflitos sociais, agravando desarmonias consideradas até então como normais para o cenário urbano.

Tendo em vista o crescimento dos processos de urbanização, inclusive no Brasil onde a taxa de urbanização já passava dos 80% em 2000, sendo o Rio de Janeiro o Estado da Federação mais urbano, com uma taxa de 96,04%, também no mesmo ano (IBGE, 2010), é preciso considerar as interferências dessa concentração populacional em sítios urbanos, tanto para o meio ambiente, quanto para o social.

Segundo Abiko (2011.a), as interferências da cidade no meio ambiente (natural) podem ocorrer de três formas:

- I. Pela utilização do solo natural como solo urbano
- II. Pela utilização, extração e esgotamento de recursos naturais
- III. Pela disposição de resíduos urbanos

Quando ocorre a expansão da malha urbana, locais que antes eram produtores ou abrigavam *habitats* naturais, como mangues e matas, cedem espaço a outras funções, como

a habitacional, industrial e de transportes com estradas e viadutos. Além das transformações ambientais diretas provocadas nesses territórios, à medida que crescem, as cidades precisam de mais recursos que cada vez menos conseguem obter dentro de seus limites (ABIKO, 2011.a), indo buscá-los em lugares vizinhos, levando o rastro negativo da urbanização mesmo a lugares ainda não urbanizados.

Esse consumismo urbano, bem como os impactos ambientais e a produção de resíduos são variáveis tanto entre cidades, quanto entre áreas de uma mesma cidade (espaço intra-urbano) e, embora cidades ricas tenham maior proporcionalidade quando se trata de danos ambientais de ordem global (como maior utilização de recursos naturais e maior emissão de gases poluentes), nas cidades pobres as parcelas menos favorecidas da população ficam, muitas vezes, sem oportunidades em habitação, ocupando áreas ecologicamente frágeis e geralmente distantes dos centros urbanos, onde há maior oferta de empregos e serviços, montando um cenário “ideal” para a promoção de problemas sociais e de danos ambientais (ainda que esses últimos sejam menores em relação aos danos globais provocados por cidades ricas) (ABIKO, 2011.a).

2.3.1 Desenvolvimento urbano no Brasil

Historicamente o Brasil vem amargando os frutos da segregação socioespacial produzidos por um modelo de desenvolvimento urbano que priorizava avanços de um dinamismo econômico em detrimento das questões sociais (ROLNIK e KLINK, 2011). Para Oliveira (2003), os padrões de industrialização e urbanização do período pós-guerra determinou cidades com ritmo de crescimento econômico muito superior ao nível de salários dos trabalhadores da época, fazendo com que a faixa salarial não garantisse nem mesmo os custos dessa força de trabalho. Descompasso esse que, juntamente com as características de mercado imobiliário e fundiário, foi considerado, por Maricato (1996), a origem das moradias ilegais e do urbanismo segregador no país.

A política nacional de desenvolvimento urbano surgiu entre as décadas de 1960 e 1970 com o objetivo de estruturar sistemas de habitação e saneamento no território nacional, utilizando uma metodologia de empréstimos através de valores do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para financiamentos. No setor habitacional, os financiamentos eram privados e para companhias públicas, com posterior incorporação de oferta de crédito para o consumidor final; já no seguimento de saneamento, os financiamentos foram concentrados nas companhias estaduais (ROLNIK e KLINK, 2011).

Tal modelo apresentava falhas como a dependência de retorno de investimento que era pago pelos próprios beneficiários finais através do pagamento das tarifas de serviços de saneamento, bem como das parcelas da casa própria, se tornando uma alternativa difícil de

abranger a população sob o ponto de vista financeiro, levando a expansão dos sistemas somente às áreas onde fosse garantido o retorno financeiro (ROLNIK e KLINK, 2011), ou seja, as grandes cidades, deixando boa parte da população sem condições ideais de moradia e de saneamento básico.

Rolnik e KLINK (2011) ainda afirmam que, em paralelo com a aplicação desse modelo de habitação e saneamento, houve uma inversão de valores na regulação das cidades quando o próprio Estado delegou, não ao poder público, mas a loteadores privados a "missão de produzir terra urbanizada, com infraestrutura e espaços públicos para expansão da cidade" (ROLNIK e KLINK, 2011, p. 103) através das leis de zoneamento, parcelamento do solo e de planos urbanísticos. Modelo que levou à formalização da urbanização privatizada e ao "direito" à cidade por meios financeiros, restando às parcelas mais pobres o que Rolnik e Klink (2011) chamam de "inserção precária no território", ou seja, sem condições urbanas básicas, com vínculos territoriais frágeis e alta vulnerabilidade social quanto a remoções e expulsões desses territórios ocupados.

O reflexo desse processo conturbado de urbanização foram cidades sem infraestrutura básica, com graves problemas habitacionais que impulsionaram o mercado privado (de péssima qualidade habitacional e urbanístico), transformando-se em um modelo cada vez mais insustentável (ROLNIK e KLINK, 2011).

Reflexo esse que persiste, apesar dos avanços em direito à habitação e à cidade promovidos através da Constituição Federal de 1988 e seu capítulo sobre a política urbana, dessa vez estruturada também importando-se com a função social e a inclusão da participação cidadã em processos de tomada de decisão sobre a cidade (BRASIL, 1988); da publicação do Estatuto da Cidade, que regulamenta a política urbana (artigos 182 e 183 da Constituição Federal); e do aumento de investimentos em políticas socioeconômicas, incluindo programas habitacionais como o "Minha Casa, Minha Vida"³, principalmente na década de 2000.

Afirmar que tais esforços não surtiram efeito seria um equívoco, pois eles resultaram em melhorias, ainda que pequenas, nas condições de urbanidade do país, elevando o número de domicílios considerados adequados sob ponto de vista de oferta de infraestrutura básica, de acordo com pesquisa de Rolnik e Klink (2011), que mediu as condições dos domicílios de municípios brasileiros através de indicadores criados a partir de dados censitários, conforme a tabela de critérios abaixo (Tabela 1):

³ Minha Casa, Minha Vida foi um programa habitacional criado no ano 2009, pelo governo Federal na gestão do então Presidente Luis Inácio Lula da Silva, tendo a redução do déficit habitacional brasileiro, como meta, atendendo a população de baixa renda como foco do programa (MARQUES, SILVA e ROCHA, 2015).

Tabela 1: Critérios de classificação de domicílio

	Variável	Característica
Urbano	Abastecimento de água	Rede global canalizada em pelo menos um cômodo
	Iluminação elétrica	Possui
	Instalação sanitária	Rede global
	Lixo	Coletado por serviço de limpeza diretamente
	Número de banheiros	Maior que 0
	Espécie de domicílio	Particular permanente
	Localização do domicílio	Localizado fora de aglomerado subnormal
	Densidade de moradores por cômodo	Menor ou igual a 2

Fonte: Reprodução parcial de Rolnik e Klink (2011, p. 96)

Tais indicadores mostraram que, apesar dos pequenos avanços na quantidade de domicílios considerados adequados, a implantação dessas melhorias ainda manteve enraizada a segregação socioespacial com a predileção de áreas que abrigam os grandes centros urbanos como São Paulo e Rio de Janeiro (ROLNIK e KLINK, 2011), sendo esses locais responsáveis por grande parte dos avanços diagnosticados.

Mesmo nessas áreas, já foi evidenciada que a implantação de modelos habitacionais desintegradores e alocados em áreas sem infraestrutura urbana básica ampliam as condições segregantes dentro do espaço intra-urbano, causando mais problemas sociais e ambientais que afetam não só as periferias, mas a cidade como um todo (MARQUES, SILVA e ROCHA, 2015).

Situação que é bem definida por Maricato quando define que “a cidade constitui um grande patrimônio construído historicamente e socialmente, mas sua apropriação é desigual (...)” (MARICATO, 2013, p. 20), levando a uma grande piora na qualidade de vida dos habitantes de cidades brasileiras a partir do final da década de 1990, como também afirma a autora.

Associados a esses problemas de gestão, a mecanização da engenharia tratou de “corrigir” a geografia natural das cidades com aterros, terraplanagens, drenagens e outra série de intervenções que objetivam a diminuição das perdas territoriais através de um desenho que interessa o mercado imobiliário (ROLNIK e KLINK, 2011), mas não o atendimento das necessidades reais da sociedade de modo direcionado e específico (ABIKO, 2011.a).

2.3.2 Desenvolvimento urbano sustentável

Cada vez mais é percebido um crescimento desordenado de inúmeras cidades, com aumento significativo de emissões poluentes e multiplicação de problemas no transporte e na oferta básica de serviços, enquanto ocorre redução drástica das áreas verdes, configurando um verdadeiro caos urbano nesses ambientes, transformando as cidades em uma grande

estrutura, porém cara e ineficiente, além de altamente consumidora de energia e água, ou seja, se distanciando cada vez mais do ideal de vida humano (FRANCISCO, 2015).

Com tantos problemas ambientais e sociais advindos do meio urbano, parece ilógico desprezá-lo dos debates acerca do desenvolvimento (como melhoria da qualidade de vida), tendo sido essas questões urbanas absorvidas, pouco a pouco e inevitavelmente, às discussões sobre novos modelos de desenvolvimento. Abiko (2011.a) levanta dois fatos substanciais para essa inserção:

- As cidades tornaram-se palco principal da sociedade atual, é nelas que passam a morar a maior parte da população, onde se dá o consumo do que é gerado nas demais áreas e conseqüentemente onde são gerados os resíduos desse processo;
- Os problemas no ambiente urbano ocorrem de forma paralela e interligada aos problemas do meio ambiente natural, não podendo assim, ser considerados de forma isolada e independente. (ABIKO, 2011.a, p. 4)

Porém, tendo em vista sua essência consumista, a dinâmica urbana dificilmente se dissocia da vertente econômica (ROLNIK e KLINK, 2011), logo não bastando resolver danos ambientais e sociais sem que eles fossem acompanhados de algum crescimento econômico, evidenciando ainda mais o modelo de desenvolvimento sustentável como uma possível solução eficaz para o futuro das cidades.

Portanto, o desenvolvimento urbano sustentável pode ser compreendido, segundo Abiko (2011.a), como a integração entre crescimento econômico e atendimento das questões sociais que visam, juntos, a melhoria da qualidade de vida de uma parcela da sociedade, dentro de um recorte territorial urbano, sem que para isso haja degradação e perda de recursos naturais em quantidades necessárias para atender a geração atual e as futuras.

O conceito, todavia, não é um modelo fechado, mas sim um processo em construção e que deve estar em consonância com necessidades de cada sociedade de modo específico e não geral, pois só assim será possível buscar garantias de um atendimento sustentável (em todas as suas dimensões) das necessidades exclusivas de cada grupo (ABIKO, 2011.a). Reforçando esse pensamento, Francisco (2015) aponta que "não se pode pensar em receitas uniformes, porque há problemas e limites específicos de cada país ou região" (FRANCISCO, 2015, p. 144).

Outra preocupação levantada por Abiko (2011.a) é a de que não se pode atrelar ao tema "desenvolvimento urbano sustentável" somente a busca por habitabilidade⁴, como tem acontecido com frequência. Tal confusão pode ser justificada pela influência exercida por esse novo modelo nas ações destinadas a assentamentos precários e loteamentos degradados, mas, como abertamente discutido nessa pesquisa, percebe-se que os objetivos da

⁴ Busca pela manutenção da qualidade de vida em sistemas habitacionais (RUEDA, 1997)

sustentabilidade no ambiente urbano vai muito além das questões habitacionais, apesar delas integrarem várias dimensões dessa sustentabilidade.

Retornando ao cenário brasileiro, o insucesso das frentes de desenvolvimento urbano no país tem ocorrido por diversos fatores, muitos deles resumidos aqui no capítulo anterior.

3 COMUNIDADES CÍVICAS

O conceito de comunidades cívicas estudado por Putnam teve sua abordagem teórica estruturada na corrente "neo-institucionalista", que, mesmo com inúmeras ramificações, manteve o aspecto de estudar processos políticos, fazendo uso das instituições como variável explicativa (FERNANDES, 2000).

Segundo Putnam (2006), as comunidades cívicas seguem os seguintes princípios:

- I. Participação cívica;
- II. Igualdade política;
- III. Solidariedade, confiança e tolerância;
- IV. Associações

As comunidades cívicas percebem a cidadania exercida através da participação nas questões públicas compreendendo que esse comportamento não tenha classificação altruísta, mas sim que o cidadão cívico entende que seus interesses próprios são definidos em um contexto de outras necessidades públicas (PUTNAM, 2006).

O segundo princípio implica igualdade de direitos e deveres para todos os envolvidos, ou seja, não visão de Putnam (2006) todos os cidadãos são vistos como iguais e não como únicos responsáveis por questões públicas, mas também não como clientes do governo, requerentes em uma postura passiva à espera de melhorias.

Outra característica dos cidadãos nas comunidades cívicas é a presença de sentimentos como a confiança e a disposição individual de compreender uns aos outros, mesmo quando da presença de discordâncias, tendo em vista que essas comunidades não são uma utopia e os indivíduos têm opiniões diferentes, porém ocorre a prevalência de tolerância nas relações (PUTNAM, 2006).

Por fim, Putnam (2006) afirma que a presença de estruturas sociais que incentivam a cooperação como as associações é importante para reforçar normas e valores nas comunidades cívicas e contribuem para o governo democrático.

No estudo publicado primeiramente no ano de 1996, Putnam desenvolveu uma extensa pesquisa empírica, que totalizou mais de duas décadas de execução, com a finalidade de compreender as disparidades observadas nas condições de desenvolvimento entre várias cidades de duas regiões italianas (ao norte e ao sul), através de análises comparativas entre as cidades dessas duas regiões, criando para tanto um índice de desempenho institucional, alcançado a partir de doze indicadores referentes a continuidade administrativa, deliberações sobre política e implementações políticas em vários setores, que por sua vez foram alimentados por uma série de entrevistas aplicadas entre 1976 a 1989, que foram direcionadas a conselheiros regionais e líderes comunitários, além de sondagens eleitorais com a população no período de 1968 a 1988 (PUTNAM, 2006).

Os três grupos de indicadores criados por Putnam para avaliação comparativa das cidades foram:

- I. Continuidade administrativa: visa conhecer a capacidade de condução dos processos internos. Sendo os indicadores desse grupo:
 - Estabilidade do gabinete;
 - Presteza orçamentária; e
 - Serviços estatísticos e de informação.
- II. Deliberações sobre política: busca compreender se as políticas e programas têm a capacidade de identificar as necessidades sociais e propor soluções através do governo. São os indicadores:
 - Legislação reformadora; e
 - Inovação legislativa
- III. Implementação de políticas: avalia a capacidade do governo em implantar soluções com o objetivo de suprir a necessidade de uma sociedade. São os indicadores:
 - Creches;
 - Clínicas familiares;
 - Instrumentos de política industrial;
 - Capacidade de efetuar gastos na agricultura;
 - Gastos com saneamento local;
 - Habitação e desenvolvimento urbano; e
 - Sensibilidade da burocracia.

A escolha de comparar as regiões norte e sul foi fundamentada pela diferença histórica de dois regimes políticos que se estabeleceram na Itália a cerca de um milênio atrás e que acabaram por dividir o país politicamente: ao sul dominava a aristocracia feudal (que originou posteriormente relações clientelistas de hierarquia verticalizada) e ao centro/norte prevalecia as repúblicas comunais, com características mais horizontais (PUTNAM, 2006). Dois regimes inovadores para a época, que possuíam a mesma característica descentralizadora, mas que em muito se contrastavam, acarretando o acúmulo de "diferenças regionais sistemáticas nos modelos de engajamento cívico e solidariedade social" (FERNANDES, 2000, p. 85).

As comunas do norte surgiram a partir da criação de associações voluntárias com grupos de cidadãos que se uniram com os objetivos de proteção mútua e cooperação econômica e seguiam um princípio de autonomia local, tornando essas cidades em cidades-Estados, com poder descentralizado, porém delegador, fazendo com que essa região ficasse conhecida como "Itália Comunal" (PUTNAM, 2006). Putnam (2006) também afirma que o alto grau de participação popular nas questões públicas percebido nesses locais à época foi resultado da vivência de uma república cívica, situação muito diferente da vivenciada pela

região sul, onde o poder absoluto era mantido nas mãos de poucas pessoas, vindas da alta nobreza, onde a autoridade era monopolizada e o povo não tinha configuração de cidadãos, mas sim de vassallos explorados, descrentes de melhorias e com sentimento de desconfiança generalizado, originando alguns dos ditados populares, como lembra Putnam:

De fato, a velha desconfiança que esgarçava o tecido social nessas regiões refletia-se em incontáveis provérbios:

- "Quem confia nos outros está perdido." [...]

- "Se a casa do teu vizinho estiver em chamas, leva água para a tua."
(PUTNAM, 2006, p. 154)

Fernandes (2000) lembra que esse aspecto generalizador sobre a explicação histórica das origens das comunidades cívicas contida no estudo de Putnam gerou desconforto e até certa polêmica entre historiadores italianos que alegam imprecisões devido à brevidade com que o autor abordou uma história complexa e milenar como a da Itália em apenas um capítulo de seu livro. Porém, para a presente pesquisa, importam mais a qualidade dos dados obtidos pela pesquisa de Putnam e suas avaliações e conclusões acerca das comunidades cívicas.

Segundo Putnam (2006), as comunidades cívicas são caracterizadas por cidadãos atuantes no espaço público e por relações de políticas igualitárias, que reforçam uma estrutura social forte, que é firmada pela confiança e colaboração mútua (PUTNAM, 2006).

A referência teórica central usada por Putnam para as comunidades cívicas foram as noções publicadas no importante estudo "A Democracia na América", escrito por Alexis de Tocqueville, considerado por Whitehead (1999) o primeiro teórico relevante a abordar a sociedade civil sobre esse prisma integrador e não alternativo. Em tal estudo buscou-se observar os aspectos da democracia e da vida política americana, sendo atribuída "grande impotência à propensão dos americanos para formar organizações civis e políticas" (PUTNAM, 2006, p. 103), reforçando as hipóteses levantadas por Putnam de que a existência de associações em estruturas e vivências sociais tendem a fortalecer normas e valores de uma comunidade cívica.

Tocqueville associava a liberdade à igualdade, alegando que a igualdade (cultural e política entre pessoas) é o princípio fundamental através do qual se explica a democracia (FERNANDES, 2000). Zetterbaun (1976; 1996) considera que esse tipo de igualdade ocorre quando há garantia de direitos de modo uniforme, bem como quando existe igualdade em oportunidades de educação, ou seja, é um aspecto diferente da igualdade econômica. Contudo, Tocqueville ainda afirma que essa igualdade, elemento-chave da democracia, depende dos cidadãos envolvidos e de suas ações políticas (FERNANDES, 2000).

O vínculo com a liberdade atribuído por Tocqueville à igualdade surge quando o autor afirma que somente um governo livre pode ser igualitário, pois um governo déspota favorece

o individualismo através do isolamento das pessoas das responsabilidades públicas, entregando o poder apenas a algumas pessoas (FERNANDES, 2000).

Retornando ao estudo de Putnam (2006), o autor constatou, através de seus indicadores, que algumas cidades sobressaiam-se às outras com um melhor desempenho institucional e econômico e que essas mesmas cidades se destacavam, também, pela observância de maiores padrões de engajamento cívico e de uma estrutura sólida de confiança e colaboração, com cidadãos imbuídos de espírito público e participantes da vida pública através de relações políticas igualitárias.

Putnam (2006) verificou também que as cidades com melhor desempenho (institucional e cívico) eram aquelas situadas ao norte da Itália, as quais optaram pelo regime de repúblicas comunais. Em contrapartida, em outras regiões, especialmente ao sul do país (onde prevaleceu a política verticalizada herdada na monarquia), viviam fragmentadas e amargando sentimentos de isolamento e desconfiança culturais.

O nível de interação social das cidades ao sul era tão baixo, que não ultrapassava os limites de convivência familiar imediata, ou seja, somente havia interação no círculo familiar mais próximo, levando a uma identidade social denominada por Banfield (1958) como "familismo amoral", dentro da perspectiva sócio-psicológica do estudo realizado pelo já mencionado autor.

O estudo de Putnam comprova, então, que o modo como as pessoas interagem no cenário urbano e como elas contribuem coletivamente para a dinâmica da urbe é de extrema relevância para a vida pública como um todo, sendo indispensável para avanços na qualidade de vida de uma democracia eficiente, reforçando, mais de um século depois, o pensamento de Tocqueville (1835), que defendia a ideia de que a sociedade civil não é oposta a uma democracia eficiente, mas sim deve constituir parte indissolúvel dela para criar e manter a estabilidade e vigor de uma democracia (WHITEHEAD, 1999 *apud* FERNANDES, 2000).

Essa espécie de estoque cívico acumulado pelas sociedades italianas setentrionais ao longo da história permitiu a oferta de uma "organização social baseada em ações coordenadas entre indivíduos mediante regras de cooperação e confiança recíproca" (FERNANDES, 2000, p. 85). A essa organização social, Putnam (2006) atribui o aumento de desempenho institucional e a melhor eficiência da sociedade nessas cidades.

Situação que para Putnam (2006), perpassa gerações, vencendo as mais complexas dificuldades:

Apesar desse turbilhão de mudanças, as regiões caracterizadas pela participação cívica no final do século XX são quase precisamente as mesmas onde as cooperativas, as associações culturais e as sociedades de mútua assistência eram mais abundantes no século XIX. (PUTNAM, 2006, p. 171)

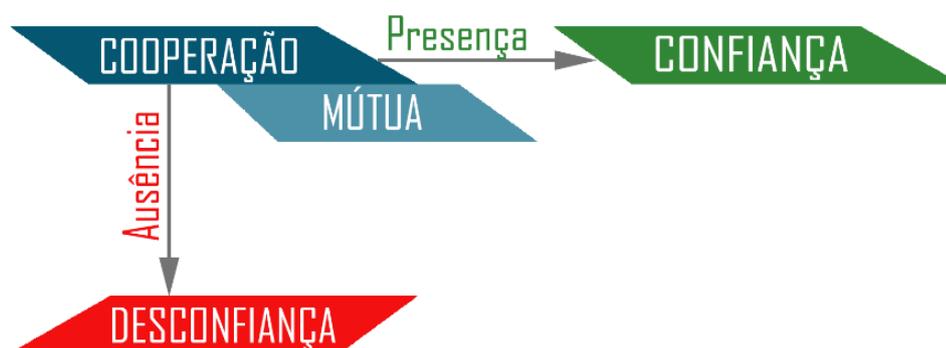
A esse estoque de civismo Putnam denominou: "capital social", que será abordado mais especificamente no subitem subsequente.

3.1 CAPITAL SOCIAL

O capital social é então, para Putnam (2006), um estoque de valores morais que uma sociedade acumula ao longo do tempo e dispõe para uso nas relações entre os indivíduos, produzindo bens comuns que se traduzem em um desenvolvimento econômico melhor distribuído.

Essa forma de capital está intimamente relacionada à capacidade de cooperação mútua entre os indivíduos. Por sua vez, a cooperação é diretamente ligada à confiança (Figura 5). Quando não há cooperação para um bem comum, a desconfiança cresce, minando as relações humanas e favorecendo o individualismo, o que, conseqüentemente, alimenta o oportunismo das pessoas entre si (PUTNAM, 2006).

Figura 5: Cooperação mútua e Confiança segundo Putnam (2006)



Fonte: Elaboração própria

Porém se a colaboração mútua pode beneficiar a todos, por que ela não é mais buscada pelos indivíduos de uma sociedade, sobretudo por aqueles que vivenciaram situações onde o contrário não os rendeu bons frutos? Segundo Putnam (2006), não se trata de rotular essas pessoas como ignorantes ou irracionais, mas de compreender como essa cultura foi enraizada nelas. Quanto ao bem público, indispensável à dinâmica urbana, o autor menciona que normalmente não há incentivos à participação, partindo da prerrogativa de que nem todos colaborarão para usufruir de um bem público, gerando uma falta de interesse que passa a ser generalizada. Com o tempo, cada vez menos pessoas cuidam do bem público e, conseqüentemente todos acabarão ficando sem ele. Por exemplo, se não há incentivos para manter um ambiente despoluído, com o tempo, menos pessoas estarão a dispostas a cuidar desse ambiente e todos sofrerão em um local poluído.

Para Putnam (2006), esse é um dilema fundamental de ação coletiva que mina o espírito cívico e pode ser explicado pela seguinte parábola do filósofo escocês David Hume:

Teu milho está maduro hoje; o meu o estará amanhã. É vantajoso para nós dois que hoje eu trabalhe contigo, e que me ajudes amanhã. Mas não sinto afeição por ti, e sei que tampouco sentes afeição por mim. Por isso, não farei por ti nenhum esforço; se trabalhasse contigo por minha própria conta, esperando obter um retorno, sei que seria desapontado, e em vão confiaria em tua gratidão. Por isso, deixo que trabalhes sozinho; tu me tratas do mesmo

modo. As estações mudam; e ambos perdemos nossas colheitas por falta de confiança e certeza mútuas. (HUME , 2009, p. 559-560)

Na parábola de Hume fica claro como a ausência de cooperação mútua pode ser prejudicial para todos, bem como a falta de confiança deixa de alimentar essa característica benéfica (PUTNAM, 2006).

Para os fazendeiros da parábola, assim como ocorre na dinâmica urbana, a falta de confiança e cooperação mútua pode ser interpretada como a ausência de algum incentivo à ação, considerado, nesse caso, como a falta de punição aos não contribuintes, bem como a dificuldade de fiscalizar o esforço moral que esses indivíduos deixaram de exercer numa relação de confiança, levando ao comportamento não colaborativo, prejudicial para ambos.

Porém, a confiança mútua que emana das relações de cooperação não se trata de um sentimento utópico ou cego. Não há que se confiar em alguém (ou em alguma instituição) porque essa pessoa afirmou ser confiável, mas sim o indivíduo poderá ser considerado confiável quando houver um conjunto de informações sobre ele que indique essa confiabilidade, ou seja, de posse do conhecimento de suas alternativas e de sua capacidade e disposição individual, bem como das consequências atribuídas a suas ações, pode-se escolher acreditar que esse indivíduo tomará essa linha de ação (DASGUPTA, 1986 *apud* PUTNAM, 2006).

Seguindo essa reflexão, Putnam (2006) afirma que para haver cooperação é preciso que haja, concomitantemente, informações suficientes e uma execução correta. E que o desempenho das instituições sociais (inclusive governos) é dependente de como essas questões são recebidas e solucionadas. Por sua vez, isso demandará de preparação dos atores envolvidos.

Portanto, o que fazer, quando os atores envolvidos não são aptos a assumir compromissos para um bem comum, acarretando prejuízos para todos? Uma solução clássica para esse dilema foi apontada por Hobbes, grande teórico social, como a coerção de terceiros, na qual acreditava-se que o Estado poderia ajudar seus cidadãos a executar ações que não conseguiam fazer sozinhos, usando, para tanto, de força coercitiva (PUTNAM, 2006).

Solução essa que se mostrou rasa ao passo que é plenamente dependente de que o terceiro escolhido para exercer papel coercitivo seja alguém confiável e imparcial e que essas são as características que se busca para enfrentar o dilema de ação coletiva que é a busca pelo bem público, ou seja, não há garantias de que os dirigentes detentores do poder do Estado não usarão esse poder em benefício próprio (PUTNAM, 2006), levando somente a uma mudança de formulação do problema, o que antes era um dilema estabelecido entre cidadãos, passa a ser um dilema em esfera social e governamental.

Putnam (2006) reforça que a saída para esse dilema é aumentar a confiança mútua e investir em comunidades como uma forma conciliadora de solução, acreditando que as

comunidades cooperativas ajudam os indivíduos na superação de dilemas de ação coletiva (BATES, 1992 *apud* PUTNAM, 2006).

Nesse ponto é importante compreender que a imposição de regras pode auxiliar esses processos, restando, porém, duas formas de sustentação e internalização dessas normas sendo elas: condicionar o indivíduo por meio de socialização; ou através da aplicação de sanções diretas (PUTNAM, 2006). Essa pesquisa acredita que a primeira opção deve ser mais explorada tendo em vista que através dela se pode obter melhor cooperação, reforçando o capital social como será visto mais à frente.

Seguindo a perspectiva, salienta-se que em comunidades com bom capital social herdado através da história local, a cooperação voluntária se dá de modo mais natural, contribuindo diretamente para uma sociedade mais eficiente, como afirma Coleman (1988):

Assim como outras formas de capital, o capital social é produtivo, possibilitando a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse (...). Por exemplo, um grupo cujos membros demonstrem confiabilidade e que depositem ampla confiança uns nos outros é capaz de realizar muito mais do que outro grupo que careça de confiabilidade e confiança. (COLEMAN, 1988, p. 302, 304, 307, p. 177 *apud* PUTNAM, 2006)

Essa forma espontânea de cooperação gera maior confiança e, sendo essa uma parte básica do capital social (PUTNAM, 2006), é possível afirmar que o próprio capital social (devido à confiança inerente a ele) é um agente facilitador da cooperação espontânea. Logo, quanto mais uso for feito desse tipo de capital, mais ele crescerá e fazendo analogia ao capital convencional, é possível afirmar que existe uma maior tendência de que alguém que já detenha de uma quantidade de capital o acumule ainda mais. Porém, sendo um "recurso moral", o esgotamento do capital social fica, assim, condicionado a sua não utilização (diferente do capital convencional), através da diminuição de interações sociais que o alimentariam.

Do contrário, quando instaurada uma desconfiança, se torna muito difícil a eliminação desse sentimento por experiências futuras, pois a desconfiança incapacita as pessoas de vivenciar adequadamente experiências sociais ou provoca nelas a valorização de outras desconfianças (GAMBETTA, 1988 *apud* PUTNAM, 2007).

Outra distinção entre capital social e convencional observada por Putnam (2006) é o fato de que o capital social, em essência, produz um bem público e não privado, como o capital convencional faz. Os produtos do capital social não são propriedade particular de ninguém, explicação que o autor associa à condição de desvalorização dessa forma de capital por parte de agentes privados. Isso implica o fato de que o capital social (diferente de outros capitais) tenha que ser criado geralmente como um produto derivado de outras ações sociais:

minha reputação de credibilidade beneficia tanto a mim quanto a você, já que nos permite estabelecer uma cooperação mutuamente compensadora. Mas eu desconto os benefícios que a minha credibilidade traz para você (ou os custos que a minha falta de credibilidade acarreta para você), e portanto invisto insuficientemente na formação de confiança. (PUTNAM, 2006, p. 180)

Esse tipo de situação pode resultar em abalos na confiança, acarretando inclusive atrasos de cunho econômico (PUTNAM, 2006). Para Pagden (1988), os problemas inerentes à desconfiança são ainda maiores, afirmando que a incerteza instaurada na vigência de leis e contratos reduz a sociedade a um estado crítico de semibarbarie.

Portanto, em vista da importância do capital social é preciso buscar meios para manter esse capital existente, ampliando suas reservas nos locais onde ele já é presente, bem como criar meios de obter capital social em locais onde ele não é percebido.

3.1.1 Como produzir capital social

Se a presença de capital social ao norte italiano e a sua ausência nas regiões insulares (do Sul) é a resposta para os diferentes desempenhos econômicos e institucionais nos governos italianos (FERNANDES, 2000), é preciso compreender de que é formado esse capital, bem como que meios são capazes de criá-lo e alimentá-lo.

É unânime para Putnam e diversos outros autores que o capital social estará presente onde a confiança mútua for percebida entre os indivíduos envolvidos em uma ação coletiva. Sendo assim, é possível afirmar que a busca pela produção de um capital social mais satisfatório inicia-se pela promoção da confiança. Para Putnam (2006), há dois meios que incentivam a confiança entre os indivíduos: a reciprocidade e os sistemas de participação popular; sendo essas duas fontes consideradas pelo autor como conectadas entre si.

Começando pela reciprocidade, Putnam (2006) destaca a existência de dois tipos: reciprocidade balanceada (ou específica) e reciprocidade generalizada. Enquanto a primeira resume-se a uma simples permuta de mesmo valor e em um mesmo momento, a segunda (generalizada) se traduz por relações de troca estabelecidas continuamente, mas que podem sofrer desequilíbrios ou não correspondência momentânea, partindo da suposição mútua de que “um favor concedido hoje venha a ser retribuído amanhã” (PUTNAM, 2006, p. 181).

Para a produção de capital social, Putnam (2006) afirma que a reciprocidade generalizada tem um potencial maior de geração dessa forma de capital, além de oferecer meios de coação do oportunismo, auxiliando assim nos dilemas de ação coletiva já abordados por essa pesquisa.

O sistema de reciprocidade generalizada pode ser explicado por Taylor:

Num sistema de reciprocidade, todo ato individual *geralmente* se caracteriza por uma combinação do que se poderia chamar de altruísmo a curto prazo e interesse próprio a longo prazo: eu te ajudo agora na expectativa (possivelmente vaga, incerta e impremeditada) de que me ajudarás futuramente. A reciprocidade é feita de uma série de atos que isoladamente são altruísticos a curto prazo (beneficiam outrem à custa do altruísta), mas que tomados em conjunto *normalmente* beneficiam todos os participantes. (TAYLOR, 1982, p. 28-29 *apud* PUTNAM, 2006, p. 182)

Assim, mais que produtora de bens públicos, a reciprocidade generalizada é um meio de integrar ações solidárias àquelas de interesse próprio (PUTNAM, 2006), sob uma perspectiva de não buscar somente o favorecimento individual, que alimentaria a desconfiança.

Porém, a reciprocidade balanceada também auxilia na produção de capital social de modo indireto, uma vez que a vivência contínua dessa intercambialidade, em geral, incentiva a confiança e esta, conseqüentemente, induz a transformação da tipologia balanceada para a generalizada (PUTNAM, 2006), assim produzindo indiretamente capital social.

Outra potencial produtora de capital social é a participação cívica, que é, basicamente, a capacidade que os indivíduos de uma sociedade têm de se organizar e cooperar para ações em busca de um benefício mútuo (PUTNAM, 2006).

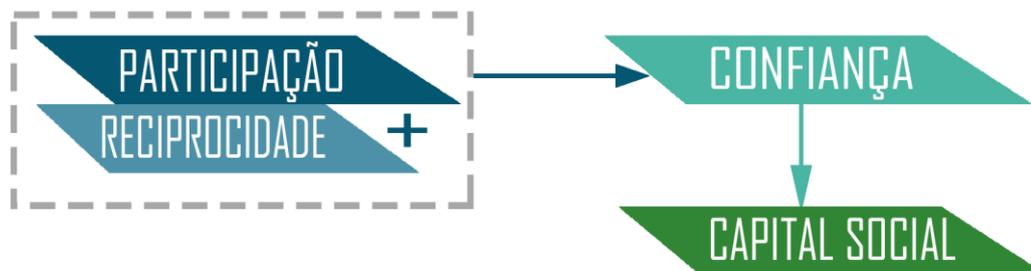
Putnam (2006) ainda afirma que os processos participativos necessitam, em essência, de interação horizontal, sendo mais observados, portanto, em sociedades onde a comunicação e a interação social ocorrem nessa linha horizontal, visto que elas favorecem esses processos. Logo, desenvolvendo os sistemas de participação em uma localidade, amplia-se a capacidade cooperativa dos cidadãos envolvidos. Putnam ainda aponta as razões pelas quais os sistemas de participação promovem essa capacitação:

- Eles aumentam os custos potenciais para o transgressor em qualquer transação individual (...)
- Eles promovem sólidas regras de reciprocidade (...)
- Eles facilitam a comunicação e melhoram o fluxo de informações sobre a confiabilidade dos indivíduos (...)
- Eles corporificam o êxito alcançado em colaborações anteriores, criando assim um modelo culturalmente definido para futuras colaborações (...). (PUTNAM, 2006, p. 183)

Ainda sobre os sistemas de participação, Fernandes (2000) alerta para a dificuldade do envolvimento direto de cidadãos em questões públicas de esfera nacional, reforçando que essa participação tem sua origem na esfera de bairro ou municipal, onde a participação é aprendida e melhor desenvolvida.

Assim, pode-se concluir, segundo Putnam (2006), que onde houver a presença de processos participativos, com incentivo à reciprocidade, haverá promoção da confiança, sendo ela potencial formadora do capital social (Figura 6).

Figura 6: Formação de Capital Social segundo Putnam



Fonte: Elaboração própria

Sabendo-se então que os sistemas de reciprocidade e participação cívica ampliam as relações de confiança e cooperação entre os indivíduos e que ambas são formadoras de capital social, é preciso uma forma de incentivar e colocar em prática as regras e processos contidos nesses sistemas. Para tanto, Fernandes (2000) corrobora com Putnam (2006) que a existência de associações, bem como a integração entre Estado e sociedade têm papel fundamental nessa aplicação prática da reciprocidade e participação.

Em outro estudo de sua autoria que estudou o declínio de capital social nos Estados Unidos, Putnam (1995) elencou algumas razões para a situação, sendo algumas delas a mobilidade social e territorial, bem como alterações demográficas e de cunho tecnológico que, juntos, formaram um contexto “de erosão de vizinhanças e redes associativas de confiança e solidariedade” (FERNANDES, 2000, p. 89), ou seja, a diminuição das associações e interações sociais presenciais fez com que a utilização do capital social regredisse e com essa regressão, a oferta desse capital tende a baixar, confirmando sua primeira pesquisa com as regiões italianas.

Portanto, a existência e manutenção das associações é de vital importância para os estoques de capital social, tanto que a solução orientada por Putnam para o restabelecimento de capital nas cidades americanas foi a exploração das políticas públicas no que tange à promoção de civismo e capital social (PUTNAM, 1995, *apud* FERNANDES, 2000), em outras palavras, a ampliação de regras de reciprocidade e participação, que se dá através de organizações e associações.

Reforçando a importância das associações, Fernandes afirma que:

É através da criação e desenvolvimento de organizações e associações livres que estimulem a cidadania que se pode assegurar a manutenção do espaço da palavra e da ação. (FERNANDES, 2000, p. 92)

Ou seja, com a reunião de indivíduos em associações de poder horizontal é possível dar aos cidadãos a possibilidade de cooperação para um bem comum, estimulando sua confiança e promovendo a formação/ampliação do capital social.

Putnam (2006) ainda afirma que as associações se fazem necessárias para a democracia, pois favorecem a democracia governamental por seus efeitos internos, quando incutem hábitos de cooperação, solidariedade e reciprocidade em seus membros; e externos, quando uma densa rede de associações secundárias é formada e intensifica a articulação de interesses, incorporando e promovendo colaboração social.

Porém, Esman e Uphoff alertam que a implantação de organizações locais extraídas de outra localidade têm grande probabilidade de fracassar em suas atividades (ESMAN E UPHOFF, 1980 *apud* PUTNAM, 2006), tendo em vista que não levam em consideração as especificidades urbanas, sociais e ambientais do local de destino. Putnam (2006) complementa afirmando que as organizações associativas mais bem-sucedidas são as nativas que contemplam as necessidades e dificuldades locais da comunidade a que se dedicam.

É conveniente recordar aqui que esse princípio de buscar soluções endógenas, sem importação arbitrária de normas ou padrões, remete a uma condição do desenvolvimento sustentável, conceito já abordado nessa pesquisa, corroborando as ideias de que comunidades cívicas são importantes para o desenvolvimento urbano sustentável.

Mas nem o poder público, nem a sociedade em forma de associações civis, isolados, tem força para contribuir significativamente para a ampliação dos estoques de capital social. Putnam (2000) afirma que Estado e sociedade podem produzir civismo ou capital social, desde que estejam juntos, sem prescindir um do outro.

Reforçando essa teoria, um estudo sobre políticas de desenvolvimento social implantadas por países em desenvolvimento elaborado por Evans (1997) acredita que as instituições sejam grandes responsáveis pela produção de capital social no tangente à relação coesa entre Estado e cidadãos (EVANS, 1997 *apud* FERREIRA, 2000)

Pode-se concluir, frente às informações até aqui apresentadas que a produção de capital social é um enorme desafio, sobretudo em locais onde a cultura histórica não trouxe vínculos de civismo, mas como afirma Putnam: "Criar capital não será fácil, mas é fundamental para fazer a democracia funcionar" (PUTNAM, 2006, p. 194).

Portanto, acerca das teorias de comunidades cívicas, até o momento resta outro questionamento a ser feito: como as comunidades cívicas, ou seja, comunidades que dispõem de capital social, podem interferir nos processos de desenvolvimento?

3.2 COMUNIDADES CÍVICAS NOS PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO

Em seu trabalho sobre o território italiano, Putnam (2006) lembra a importância da Revolução industrial (e suas consequências) para a transformação econômica e tecnológica obtida a partir desse fato histórico e faz uma correlação entre a "verdadeira democracia e a

modernização sócio-econômica”, buscando elucidar que uma democracia estável é dependente não somente de transformações econômicas, mas também sociais.

Contrariando a teoria que explica alterações no desempenho institucional por meio da presença da modernização, Putnam (2006) avaliou que mesmo que todas as regiões italianas sofressem iguais transformações advindas de modernização econômica, o grau de desempenho variou, não por acaso, resultando em melhores condições de desempenho nas cidades alocadas nas regiões norte e central (herança das comunas), bem como piores resultados foram diagnosticados nas cidades ao sul (herança da monarquia feudal).

Putnam (2006) enumera contrastes de desempenho entre as duas regiões que vão desde a diferença nas edificações urbanas até diferença de aporte de recursos para serviços básicos; sendo o norte suprido por uma economia mais desenvolvida, enquanto o sul busca recuperação de um subdesenvolvimento com uma assistência local reduzida.

Porém, a diferença entre as regiões não se deve à falta de recursos financeiros. Putnam (2006) em sua análise ainda evidencia que as regiões recebem verbas do governo central favorecendo, proporcionalmente, as regiões mais pobres. Sendo assim, regiões atrasadas dispõem de mais recursos que aqueles que produzem, sem que isso seja suficiente para vencer seus problemas. Além disso, foi verificado que as regiões mais pobres são aquelas que possuem piores desempenhos governamentais.

A política nas cidades insulares da Itália se mostrou marcada por uma autoridade vertical e pela prática clientelista, deixando de lado compromissos com as questões de bem público. Tanto que 20% dos eleitores dessas cidades admitiram pedir auxílio para benefícios próprios a políticos da região. Enquanto que na região norte apenas 5% dos entrevistados confirmaram ter contato pessoal com seus governantes e, em geral, o contato não é em busca de favorecimento pessoal, mas tratar de alguma questão política (PUTNAM, 2006).

O que Putnam (2006) objetiva com essas análises é demonstrar que o desempenho não pode ser explicado apenas observando questões financeiras como o crescimento econômico, sendo a modernidade econômica ligada ao desempenho institucional, podendo, inclusive, ser uma das causas desse desempenho, sendo os cidadãos parte desse êxito ou fracasso.

Sobre esse aspecto, Banfield (1958) já interpretava que atrasos institucionais e pobreza têm como foco do problema, em grande parte, a inabilidade dos cidadãos de cooperar por um bem comum (BANFIELD, 1958 *apud* PUTNAM, 2006).

Putnam afirma que: “a desarmonia social e o conflito político são inimigos da boa governança” e que “o consenso é tido como pré-requisito da democracia estável” (PUTNAM, 2006, p. 129). Com as afirmativas, Putnam demonstra que Estado e sociedade não podem caminhar em direções diferentes sob pena de criar um governo em contínua instabilidade, mas que os cidadãos também precisam, além de estar em consenso com regras, leis e

direitos, nutrir a vontade de obter não só vantagens individuais, mas recíprocas, acima de tudo. Dessa forma a sociedade (bem organizada) se torna parceira do Estado. E essa parceria, bem como a harmonia social e um bom governo são características implícitas nas comunidades cívicas.

Contudo, a harmonia das comunidades cívicas não pode ser considerada perfeita, uma vez que diferenças de opiniões existem e geram tensões (PUTNAM, 2006). Para lidar com essas tensões as comunidades cívicas dependem que seus cidadãos tenham a capacidade de buscar seus objetivos, sem deixar de lado a reciprocidade, compreendendo que não se trata de altruísmo, mas de manter uma harmonia que será necessária para a continuidade de uma sociedade sadia, constituindo uma “democracia forte”.

Para o cientista político Robert Putnam, é mais provável alcançar o desenvolvimento de uma localidade quando seus habitantes se mostram atuantes em questões públicas, exercendo seus deveres e cobrando seus direitos, dentro de uma estrutura igualitária que compreende que o ganho coletivo rende, também, benefícios individuais dentro dessa estrutura, ou seja, é mais fácil para comunidades cívicas constituir um desenvolvimento sólido (PUTNAM, 2006).

Tendo as comunidades cívicas fortes raízes históricas (PUTNAM, 2006), pode-se tornar desanimadora a perspectiva de que uma comunidade não-cívica possa criar capital social e, conseqüentemente, ampliar seus níveis de civismo (FERNANDES, 2000). Mas, ainda que exista essa desvantagem histórica, acredita-se que seja possível constituir comunidades cívicas e obter desenvolvimento desde que os cidadãos se vejam como co-responsáveis e capazes de atuar em questões de bem comum. Para isso, é importante que essa sociedade seja incentivada nesse contexto através de ações participativas, como por exemplo a criação de organizações associativas de comunicação e poder horizontais. Fatores como o desejo de mudança, o fomento para ações sociais públicas, o apoio governamental e o combate à corrupção podem ser facilitadores desse processo.

Em busca de indicadores que possam sugerir essa possibilidade, é apresentada a seguir a pesquisa empírica realizada para verificação dos níveis de civismo no momento presente.

3.3 PESQUISA EMPÍRICA

Tendo em vista a necessidade de compreender a possibilidade de constituição de comunidades cívicas nos territórios urbanos foi desenvolvida uma pesquisa empírica, intitulada “Comunidades Cívicas no Brasil?” (ver Apêndice A), com o objetivo de avaliar os níveis de civismo e cidadania, com a finalidade de verificar a viabilidade de soluções que visem a promoção dessas comunidades no cenário atual.

A pesquisa foi desenhada através da plataforma Google Forms⁵ e realizada durante os meses de abril a dezembro de 2017. A divulgação foi feita em diversos grupos de discussão nas redes sociais Facebook e LinkedIn, como: “Instituto Democracia e Sustentabilidade”, “Cidade Democrática”, “Cidade Ativa”, “Cidade para Pessoas”, “Observatório das Favelas”, “Cidade em Movimento”, “Blog da Cidadania”, “Fundação Cidadania Inteligente”. A escolha desses grupos para compartilhamento se justifica pela sua participação na dinâmica urbana na qual estão inseridos, sendo palco de debates e troca de experiências e informações acerca do tema.

Também foi promovida a divulgação da pesquisa na página pessoal da autora e encaminhada via e-mail a educadores nos mais diversos níveis da educação, desde o ensino médio até o doutorado, acreditando que esses representam vetores para a divulgação da pesquisa em todos os níveis da sociedade, com a perspectiva de divulgação e compartilhamento da pesquisa, e consequente da ampliação da amostra.

O escopo inicial era ampliar a amostra para construção de um cenário nacional e geral, razão pela qual não foi delimitado limites territoriais para a aplicação da pesquisa, originando uma participação de todas as regiões do país e alcançando participantes até mesmo fora dele.

No total foram 75 (setenta e cinco) respondentes da pesquisa. As perguntas foram distribuídas em 4 sessões:

- I. Sobre o Cidadão: a primeira seção foi destinada a traçar os perfis dos respondentes com informações pessoais e uma sondagem sobre a participação em organizações associativas;
- II. Sobre a Cidadania: a seção foi dedicada a compreender o entendimento sobre cidadania dos respondentes, bem como a forma como eles a exercem;
- III. Cidadãos Atuantes: buscou identificar de que forma vem ocorrendo a contribuição dos respondentes, como cidadãos, para a vida urbana; e
- IV. Governos Atuantes: visou buscar informações sobre a percepção de como os governos locais vêm colaborando para a melhoria da vida urbana.

A parte final do formulário contém a mensagem de finalização e agradecimento pela participação e o campo para compartilhamento de email, caso o participante tenha interesse em receber os resultados da pesquisa.

Ressalta-se que a pesquisa apresenta questões abertas e fechadas, gerando dados qualitativos e quantitativos. O entrevistado não foi identificado pelo nome e as respostas eram obrigatórias, pois as questões se complementavam para efeito de análise.

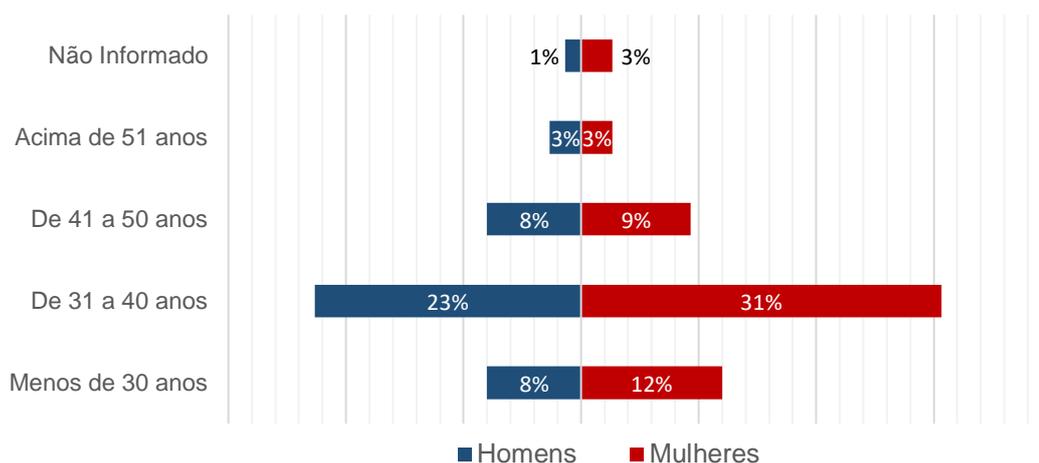
A seguir são apresentados os resultados obtidos seguindo a distribuição por seções.

⁵ A Pesquisa “Comunidades Cívicas no Brasil?” pode ser acessada virtualmente e está disponível em: <<https://goo.gl/forms/4kzMpFOv999i0tf1>>

3.3.1 Sobre o Cidadão

Da amostra formada, a maioria dos participantes (53%) encontra-se na faixa de 31 a 40 anos, seguida pela faixa etária de até 30 anos (20%) e de 41 a 50 anos (17%). Por último, 5% dos participantes tem acima de 51 anos e 3 participantes optaram por não informar a idade. Quanto ao gênero, a maioria dos colaboradores é feminina (57%), contra a participação masculina de 43%, sendo a relação entre gênero apresentada também em função das faixas etárias dos participantes conforme gráfico de pirâmide etária abaixo (Gráfico 4).

Gráfico 4: Amostra por gênero e faixa etária

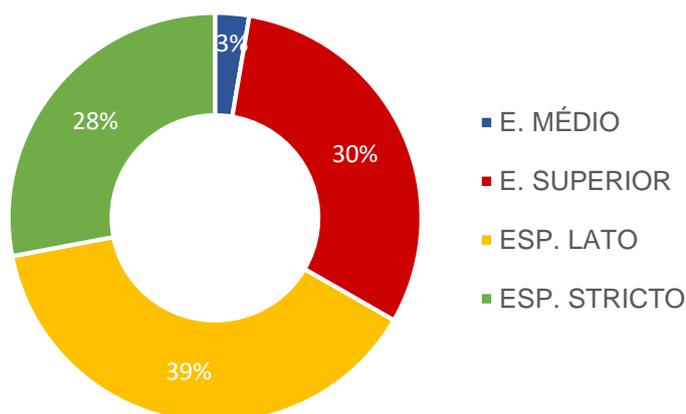


Fonte: Elaboração própria

Apesar de divulgado para diversas localidades, as maiores adesões ao formulário aconteceram na região Sul e, no Sudeste, com sua maioria, na cidade do Rio de Janeiro.

Quanto à escolaridade, a maioria dos respondentes tem ensino superior em nível de especialização (*lato sensu* e/ou *stricto sensu*), totalizando 67% dos participantes nesse grupo. Seguido por 31% que possuem o terceiro grau, seja completo ou incompleto. Apenas 3% informaram não ter ensino superior, mas ter concluído o ensino médio (Gráfico 5):

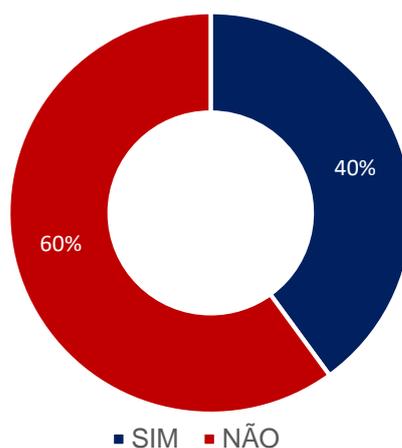
Gráfico 5: Grau de escolaridade



Fonte: Elaboração própria

Quando perguntado sobre a participação em alguma forma de associação (Gráfico 6), mesmo que desportiva, a maioria, cerca de 60%, afirmou não fazer parte de nenhuma associação, alegando não haver tempo ou interesse nesse tipo de envolvimento. Já os 40% que responderam fazer parte de algum grupo associativo, fazem parte, em geral, de associações de classe profissional; de movimentos de proteção do meio ambiente e de culturas locais; e de instituições religiosas, dentro dos mais diversos serviços de atendimento à comunidade.

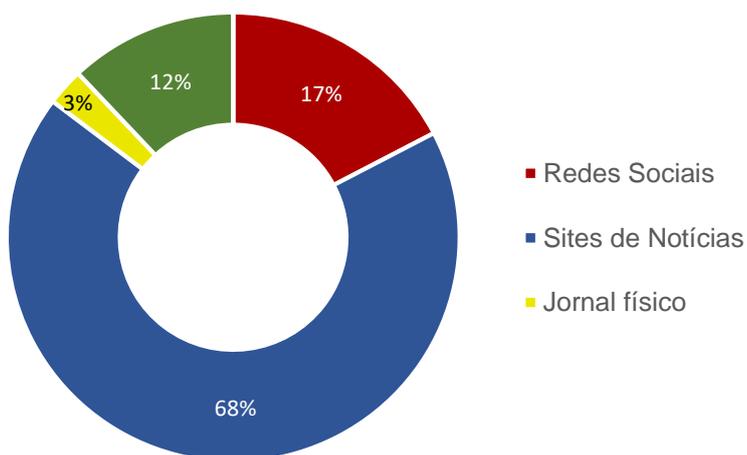
Gráfico 6: Fazem parte de alguma organização associativa?



Fonte: Elaboração própria

Todos os participantes responderam que buscam alguma forma de informação sobre os ambientes urbanos que estão inseridos, variando somente a forma com que buscam esses dados. A grande maioria do grupo (68%) utiliza sites de notícias como fonte de informação e atualização sobre a cidade/estado/país; seguido de 17% que informou utilizar as redes sociais para se manterem atualizados. A minoria (3%) afirmou usar jornais físicos como fontes de informação (Gráfico 7).

Gráfico 7: Busca por informações do ambiente urbano



Fonte: Elaboração própria

3.3.2 Sobre a Cidadania

O foco das perguntas na seção sobre cidadania se concentrou em compreender a importância que os respondentes atribuem a fatos que acontecem em seus bairros, cidades e países dos participantes; o entendimento do conceito de cidadania; e a participação pessoal como cidadão atuante.

Todos os participantes afirmaram se importar com os eventos que se passam em seus bairros, cidades e países. Sobretudo, os relacionados à própria segurança ou de suas famílias e amigos, à saúde e à educação. Essas foram as motivações fortemente levantadas pelos participantes da pesquisa para a busca por informações sobre os limites urbanos dos quais fazem parte.

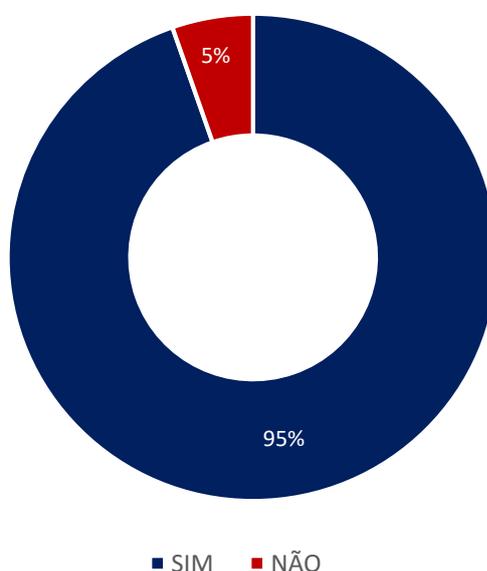
Muitos respondentes se referiram ao bairro de moradia como uma extensão de suas casas, reforçando a importância dada ao ambiente urbano mais próximo da vida cotidiana e à identidade cultural formada.

O senso geral sobre a pergunta "o que é ser um cidadão?" foi de que significa conhecer direitos e deveres, cumprindo obrigações e reivindicando direitos. O respeito mútuo foi indicado por algumas pessoas como muito relevante para ações da urbe.

Quando questionados se sentem-se cidadãos, 95% responderam que sim (Gráfico 8), contudo foi levantada insatisfação por direitos não garantidos.

Dos 5% que afirmaram não se sentirem cidadãos, as justificativas para a negativa foram o cerceamento do exercício de seus direitos e a dificuldade de acesso a informações sobre os mesmos direitos.

Gráfico 8: Sentimento de pertencimento cidadão



Fonte: Elaboração própria

Mais uma vez, a violência foi destacada na pesquisa como limitadora do exercício da cidadania, sobretudo no momento atual.

Quando perguntados como deve ser a atuação cidadã dentro da sociedade (Gráfico 9) a maioria dos participantes (84%) atribuiu ao exercício do conjunto de direitos e deveres, dentre eles o voto, enquanto 7% acreditam que a participação dos cidadãos se restringe ao cumprimento dos deveres atribuídos a eles. 9% destacaram outras possibilidades de atuação, dentre elas:

- I. Buscando iniciativas (públicas ou particulares) que possam agregar qualidade de vida à coletividade;
- II. Se reunindo para criar uma organização social que permita mais informação sobre as necessidades requeridas nos ambientes urbanos imediatos e um melhor exercício de cobrança e fiscalização das ações em seus bairros;
- III. Buscando ações para a promoção de um nível maior de sustentabilidade, respeitando-se as culturas locais;
- IV. Participando ativamente de questões públicas, sobretudo em questões na escala de rua/bairro, com o objetivo de obter um convívio social mais amplo e sadio.

Gráfico 9: Como deve ser a atuação cidadã



Fonte: Elaboração própria

3.3.3 Cidadãos Atuantes

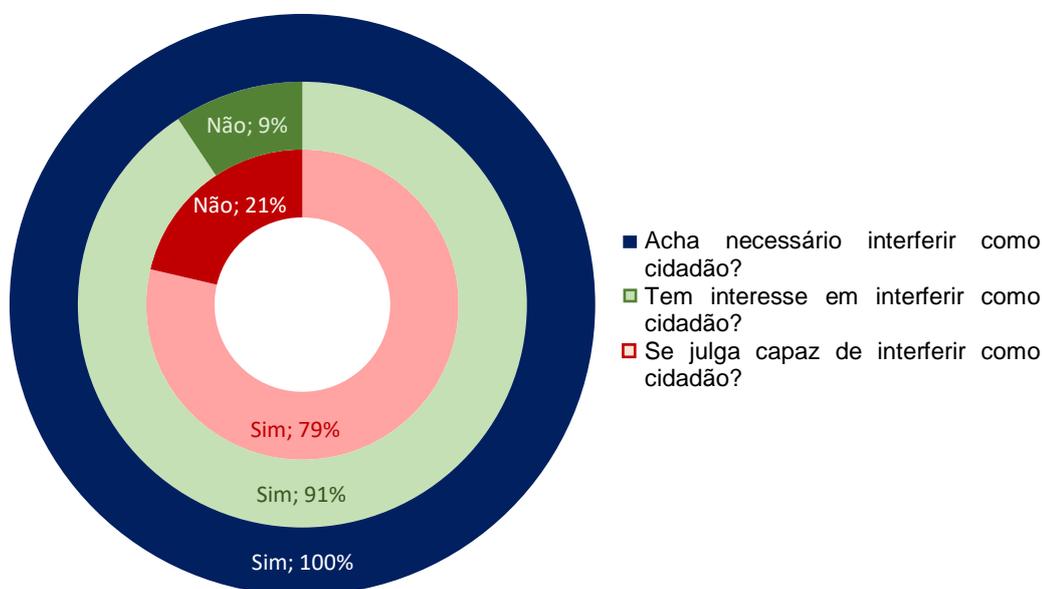
É senso comum entre os respondentes de que é necessário interferir em questões públicas enquanto cidadão, associando grande importância dessa interferência para a produção de ambientes mais dignos e agradáveis sob o ponto de vista da qualidade de vida nas cidades. Como forma de intervenção cidadã, muitos exprimem a necessidade de

participação em movimentos comunitários, como associações e grupos de defesa de alguma causa social.

Mesmo cientes dessa necessidade e de posse do conhecimento que a participação é um caminho para melhoria das cidades, 9% dos participantes alegam não ter interesse em interferir como cidadãos em questões públicas (Gráfico 10) e justificam a falta de interesse pela incapacidade que julgam ter para participar de ações de mudanças no ambiente urbano.

Situação que se amplia quando perguntados diretamente sobre o sentimento de capacidade para participação cidadã, resultando em negativa de 21% de participantes (Gráfico 10), os quais dedicam o sentimento de incapacidade à falta de conhecimento sobre as legislações e sobre a condução da Administração Pública; à inaptidão de convencimento de outras pessoas sobre suas convicções, ao distanciamento das tomadas de decisão e também à falta de percepção de vivência em comunidade.

Gráfico 10: Sobre a participação cidadã



Fonte: Elaboração própria

Sobre a forma com que participam de temas públicos, muitos reafirmam que buscam não interferir nesse âmbito público, mas dentre as respostas mais encontradas estão:

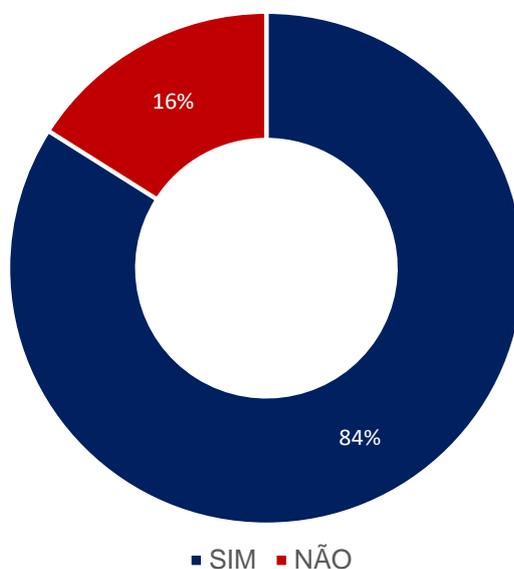
- I. Através do exercício do voto;
- II. Aderindo a manifestações e greves;
- III. Fiscalizando gestores públicos; e
- IV. Buscando atualização de informações.

Porém, percebeu-se um distanciamento entre o que vem efetivamente sendo praticado e o que é um desejo de participação dos respondentes. Eles alegam ter o desejo de participar através:

- I. Da ampliação de ações participativas, sobretudo em processos de tomada de decisão;
- II. Da existência de consultas públicas com peso para votação de matérias legislativas de grande impacto para a população;
- III. De um maior acesso à prefeitura e secretarias; e
- IV. De um diálogo mais aberto entre gestor e população e influenciando gerações futuras a buscar caminhos melhores.

Quando questionados se continuariam indo às urnas se a votação deixasse de ser obrigatória no país (Gráfico 11), 84% afirmaram continuar exercendo o direito a voto atribuindo a ele grande importância para sucesso ou insucesso da política e, conseqüentemente dos ambientes urbanos onde vivem. Enquanto que 16% manifestaram o desejo de não votar, conferindo à desconfiança a motivação desse desejo, visto que essa parcela dos respondentes afirmaram em suas justificativas que não confiam em nenhum indivíduo da vida política, nem como a política é conduzida em escala Municipal, Estadual e até mesmo Federal.

Gráfico 11: Presença nas urnas voluntária



Fonte: Elaboração própria

Ao longo das respostas discursivas, foi sendo manifestado por vários participantes o desânimo que os acomete perante o cenário atual. Servindo, para eles, como um fator limitador da participação.

Outro aspecto observado foi que, para muitos participantes, a necessidade de envolvimento em questões públicas se dá não pelo sentimento de construção em conjunto da cidade, mas sim pela falta de atuação do poder público nessas questões.

3.3.4 Governos Atuentes

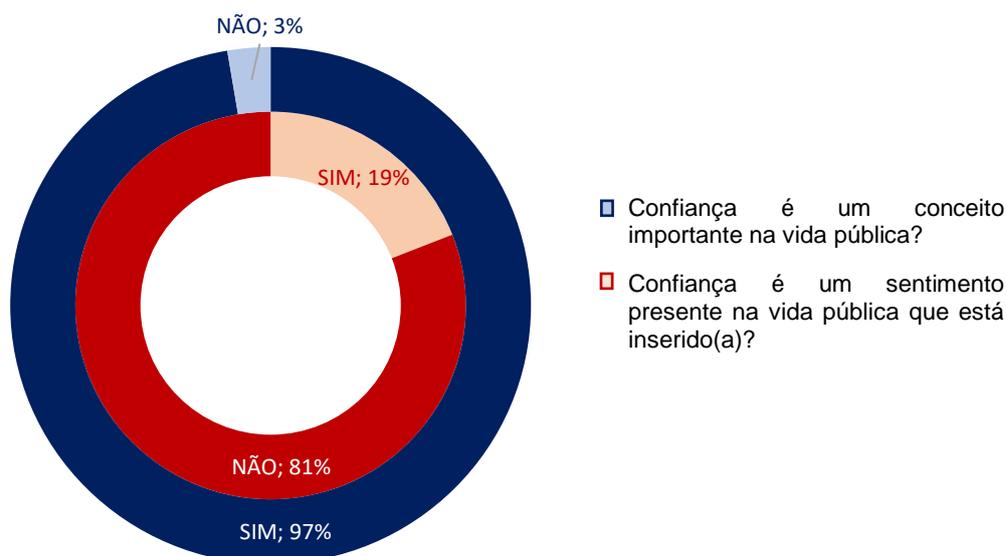
De modo geral, os participantes elencaram como responsabilidades do governo local os seguintes comportamentos:

- I. A manutenção de serviços essenciais como segurança, saúde, educação e saneamento básico com a finalidade de melhorar a qualidade de vida dos habitantes do território de atuação; e
- II. Agir com honestidade durante o mandato.

A percepção sobre a atuação dos governos em exercício, porém, indica que a administração pública está distante de suprir as demandas requisitadas pela população (sobretudo na esfera municipal). Diversas foram as manifestações de desaprovação dos governos, considerados ruins, corruptos, omissos, passivos, negligentes e inaptos, destacando-se a prática clientelista como presente nas tomadas de decisões sobre as questões de governo.

Quando questionados se acham a confiança um conceito importante na vida pública, 97% afirmaram que sim, alegando que a confiança é uma condicionante para a manutenção de qualquer relação coletiva saudável e produtiva. Já os 3% alegam que a confiança não é elemento essencial (Gráfico 12), mas que a fiscalização sobre o cumprimento de leis e normas é quem detém o poder de conduzir as relações coletivas.

Gráfico 12: Percepção sobre a confiança

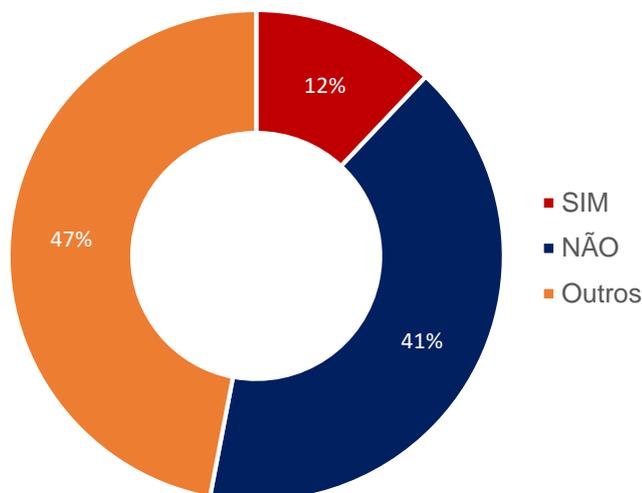


Fonte: Elaboração própria

Sobre a percepção do cumprimento de leis vigentes pela população (Gráfico 13), apenas 12% dos respondentes acreditam que há, de modo geral, o cumprimento das leis; enquanto que os 88% restantes ou não acreditam que haja cumprimento das leis (41%), ou

pensam que esse cumprimento é condicionado a outras questões (47%), como quando da obtenção de vantagens privadas pelo cumprimento.

Gráfico 13: Você acha que a população da sua cidade obedece às leis?



Fonte: Elaboração própria

Quando da escolha de outras opções, os participantes evidenciaram que a maioria das pessoas respeitam as leis visando o atendimento de benefícios pessoais, não levando em consideração o coletivo; do mesmo modo que deixam de cumprir essas leis quando elas não oferecem vantagens a elas. O posicionamento geral das justificativas apresenta, de um lado, o enraizamento cultural e, de outro, o descrédito em mudanças reais para ações coletivas promovidas por meios de justiça seletivos.

Durante as contextualizações sobre as respostas apresentadas, os participantes reagiram com tristeza para a falta de cumprimento das legislações, bem como atribuíram à educação para a construção de um cenário mais favorável sob o ponto de vista legal da cidade.

Por fim, foi questionado se gostariam que uma estrutura política igualitária (com direitos e deveres acontecendo para todos os cidadãos, não admitindo preferências e/ou vantagens individuais) fosse implantada no local onde residem. A maioria dos participantes (92%) respondeu que sim, gostaria de viver em uma estrutura política igualitária, uma vez que as leis existem para todos e essa estrutura permitiria, na visão do grupo, uma melhor garantia de direitos e deveres, favorecendo a participação mais efetiva e eficiente da população. Já os 8% que responderam o contrário, justificaram a negativa à creditação de que uma estrutura igualitária é utópica e, portanto, irrealista para eles.

3.3.5 Conclusões sobre a pesquisa empírica

A participação mais efetiva da pesquisa se deu por adultos de 31 a 40 anos, com nível superior e algum tipo de especialização, territorialmente localizados de modo mais

concentrado nas regiões sudeste e sul. Foi percebida a baixa adesão de grupos importantes ao debate para os quais foi divulgada a pesquisa através das redes sociais.

Entre os participantes, foi constatado um sentimento generalizado de desconfiança pela gestão pública e pela vivência em comunidade nas quais convivem atualmente, porém acompanhado de um forte desejo de mudanças.

Há um descontentamento quase que generalizado com a condução da política, tendo enraizada a presença da corrupção e das relações clientelistas que podem ser constatadas não só nas respostas da pesquisa apresentada, mas sobretudo ao olhar o cenário atual onde se têm apresentado diversas situações controversas à busca pelo bem comum.

Os respondentes acreditam fazer parte da sociedade no papel de cidadãos e pensam que a interferência em questões públicas na esfera cidadã é importante para a melhoria do cenário atual, mas têm problemas em se verem aptos a promover essa atuação, alegando falta de conhecimento técnico e legal para tal feito, mesmo que confirmem ter interesse pelas questões urbanas do local onde vivem e busquem informações sobre problemas relacionados à dinâmica urbana com frequência. Ou seja, falta aqui um fator de motivação que os faça perceber que além de tecnologia e informações técnicas, a cidade precisa de conhecimento e convívio humano para se sustentar e que todos que vivem nesses ambientes urbanos são capazes de contribuir com experiências de vida e sobre o local onde habitam.

Segundo Putnam (2006), a participação sob forma de associações pode resgatar essa confiança de que é possível intervir, bem como permitir o convívio social, o que faz com que as interações ocorram e comece a haver reciprocidade, que resulta em confiança mútua, conforme já visto anteriormente.

Porém, essa forma de participação ainda parece um pouco distante, tendo em vista que uma grande parte da amostra respondeu não participar de nenhum grupo associativo, alegando a falta de tempo ou falta de interesse. O que, para Putnam (2006), limita o convívio e cria um isolamento de interesses, reforçando ainda mais desconfianças ao longo de suas vidas nas cidades.

Tendo em vista que não há a presença histórica da cultura participativa enraizada como no caso da Itália sententrional estudada por Putnam, a possibilidade de constituição de comunidades cívicas parece um caminho longo e cheio de entraves a percorrer, sendo a cultura política um dos maiores obstáculos a mudanças substanciais na gestão pública

Porém, nota-se o desejo de mudança de cenário para a vivência de uma ética governamental e cidadã, o qual pode ser mobilizado no sentido da constituição de comunidades cívicas.

A Engenharia Urbana tem se mostrado com grande potencial para interferir na urbe, por valorizar o olhar sistêmico em sua abordagem. E, por isso, pode estimular os cidadãos à

mobilização de formas participativas de interferência na urbe em direção à constituição de comunidades cívicas.

Para compreender essa possibilidade de constituição de comunidades cívicas através da Engenharia Urbana, o capítulo que se segue abordará o tema, bem como apresentará algumas possíveis alternativas a partir da vivência desse campo de atuação das engenharias.

4 A ENGENHARIA URBANA

A Engenharia Urbana é uma área do campo das engenharias relativamente nova, sobretudo no Brasil, onde ainda é pouco observada. É destinada ao estudo dos ambientes urbanos, sendo caracterizada por uma base integradora. Segundo Filho e Rossi (2013), pode ser definida como:

a área de engenharia que estuda o planejamento, a construção e a gestão territorial, por meio da formulação, da implementação e do gerenciamento de políticas urbanas, além da integração dos diversos sistemas urbanos (FILHO e ROSSI, 2013, p. 1).

Já para Abiko (2010), a Engenharia Urbana pode ser compreendida como o ramo da engenharia que engloba os serviços de Engenharia Civil e Ambiental relacionados a problemas complexos em infraestrutura, serviços, edificações, meio ambiente e uso e ocupação do solo encontrados em áreas urbanas.

Os estudos da área se desenvolveram a partir de meados do século XX, na Europa, onde a preocupação com o planejamento urbano é uma tradição, sobretudo na França, que primeiro intitulou a especialidade com o nome de “*Génie urbain*”, através da EIVP (*École des Ingénieurs de la Ville de Paris*), importante universidade, especializada em Engenharia Urbana, fundada no ano de 1959 e que acredita que a Engenharia Urbana deve abranger desde a concepção até a gestão das cidades, levando em consideração o desenvolvimento sustentável como elemento necessário em todos os processos (ABIKO, 2010).

Depois da França, o conceito se espalhou para os países anglo-saxões (sobretudo Reino Unido, Canadá e EUA), surgindo a expressão “municipal engineering”, que lida com as mesmas questões da “*Génie urbain*” francesa, agregando à Engenharia Urbana todas as funções das engenharias Civil e Ambiental relacionadas aos complexos problemas envolvendo o uso do solo na urbe.

A Engenharia Urbana trouxe consigo uma característica inerente às engenharias: a objetividade na resolução de problemas, assimilando o contexto urbano para atuação na urbe e fazendo intervenções de forma sistêmica (e não cartesiana), com objetividade e materialidade, sem deixar de observar a multidisciplinaridade urbana e a inter-relação das áreas de conhecimento que constituem as cidades (MICHALKA, 2013 *apud* SILVA e PFEIFFER, 2017).

Então, o profissional intitulado “Engenheiro Urbano” é aquele responsável por promover a gestão do conhecimento de todas as áreas de estudo envolvidas (geografia, geologia, infraestrutura, direito, saúde, segurança, educação, etc.), tendo o dever de planejar e controlar o funcionamento das cidades a partir das informações das áreas específicas intrínsecas, estando atento, porém, às variações que ocorrerem pelo caráter dinâmico das cidades (ABIKO, 2010).

No Brasil, quando as cidades existiam em escala muito reduzida daquela que temos hoje, existia a área chamada “Engenharia Municipalista”, semelhante à cultural anglo-saxã, que tinha como responsabilidade a gestão de projetos de infraestrutura da cidade (ABIKO, 2011).

Com o aprimoramento das engenharias, a Engenharia Municipalista foi dando lugar a outras especialidades mais específicas, como Transportes (e seus diferentes modais), Ambiental, Drenagem, etc., deixando a cargo dos Arquitetos e Urbanistas a tarefa de gerir a multidisciplinaridade cada vez maior e mais complexa das infraestruturas urbanas (ABIKO, 2011), buscando suprir as mudanças que acontecem em ritmo acelerado, levando mais incertezas que confiança sobre as questões urbanas (BARCELLOS e BARCELLOS, 2004).

A Engenharia Urbana no Brasil vem, então, resgatar seu papel na gestão das cidades, em um momento onde as redes se tornaram extremamente complexas devido ao enorme crescimento demográfico e à abordagem cartesiana com que as soluções para esse crescimento foram sendo criadas e geridas (MICHALKA, 2013). Fato que tem gerado inúmeros e volumosos problemas urbanos, com escalas diversas e muitos atores envolvidos, fazendo-se necessária, mais que nunca, uma visão técnica capaz de criar, executar e gerenciar infraestruturas que atendam às necessidades de uma demanda crescente, sem preterir questões sociais e ambientais dentro do ambiente urbano.

Portanto, a visão agregadora da Engenharia Urbana é uma alternativa a esses problemas, visto que permite a avaliação das opções para o contexto urbano de forma integral, sempre respeitando as interações entre as redes de todas as áreas de conhecimento envolvidas. A esse caráter agregador, a Engenharia Urbana denomina “visão sistêmica”. Assim, Michalka amplia o conceito de Engenharia Urbana quando afirma que:

A Engenharia Urbana surge com a função de, usando a objetividade inerente da engenharia, promover a visão sistêmica no planejamento e na gestão das cidades, integrando todas as áreas que a compõe.

Há então a necessidade de tratar a cidade de forma integral, ou seja, sistêmica. Tudo interage na cidade. Ela é composta de redes que se interconectam em diversos nós. Uma intervenção em uma das redes afeta a cidade como um todo. (MICHALKA, 2013: p. 01)

E ainda por essa razão, o autor alerta que:

Restringir sua abrangência a algumas redes, à parte da cidade, do conhecimento, ou de sua função é continuar com a abordagem cartesiana da cidade, que as tem tornado organismos doentes da Terra viva. (MICHALKA, 2013: p. 06)

Dessa forma, a Engenharia Urbana pode contribuir para uma resposta mais positiva a modelos errôneos de planejamento, que geralmente têm sido pautados em áreas de conhecimento isoladas, além de não levar em consideração os diferentes atores envolvidos, cabendo a poucas pessoas, dentre elas a Administração Pública e organizações privadas, a

tarefa de planejar estratégias e ambientes que afetarão o presente e o futuro de muitas pessoas (BARCELLOS e BARCELLOS, 2004).

Em contrapartida, a abordagem sistêmica, implica que os gestores tenham controle sobre os processos e que esses gestores sejam preparados tecnicamente e gerencialmente, sendo essa uma condição para que haja desenvolvimento (MICHALKA, 2013).

Assim, o potencial da Engenharia Urbana na busca pelo desenvolvimento se consolida através da melhoria concreta dos ambientes urbanos, que por sua vez pode ter papel importante na diminuição de privações de liberdades essenciais à condição de vida humana (SEN, 2015) e, conseqüentemente, na conscientização de participação na vida pública em contexto de sociedade (PUTNAM, 2006).

Por considerar um conjunto mais amplo de fatores associados aos ambientes urbanos em suas ações, a Engenharia Urbana também pode auxiliar no melhor aproveitamento da cultura local, evitando a importação de modelos desenhados para especificidades culturais regionais alheias ao local de implantação e que, se não revistos, podem causar ainda mais problemas que as soluções que buscam obter. Situação percebida com clareza na arquitetura (LAMBERTS; DUTRA; PEREIRA, 2004), onde a preocupação bioclimática das edificações e ambientes de convívio urbano é, muitas vezes, desconsiderada em função da estética imposta por modismos de modelos importados frequentemente de outras nações, em muito diferentes (climática, ambiental e economicamente).

Portanto, a Engenharia busca, através do conhecimento da dinâmica urbana como uma rede conexa de inter-relações sociais, econômicas, tecnológicas, culturais e políticas (FORRESTER, 1969 e 1989 *apud* BARCELLOS e BARCELLOS, 2004), intervir na urbe prevendo o conjunto das relações entre rede, não contemplando problemas de uma única rede de forma isolada, usando para tanto o pensamento sistêmico.

4.1 A VISÃO SISTÊMICA E A RELAÇÃO ENTRE DISCIPLINAS

O tipo de abordagem que costuma ser utilizado na Engenharia Urbana é a “abordagem sistêmica”, que se caracteriza por compreender o todo como algo diferente do somatório de suas partes, diferentemente da abordagem cartesiana (ou reducionista), que compreende o todo exatamente como a soma das partes.

A abordagem sistêmica surgiu dentro da biologia, quando o biólogo Ludwig von Bertalanffy passou a generalizar o pensamento do “todo” para fora dos assuntos relacionados aos sistemas biológicos, generalizando sua teoria sistêmica do organismo para outros pensamentos sistêmicos em geral (VIANNA, 2005).

Já Capra (2006) amplia as fronteiras da visão sistêmica, como um novo pensar, mais amplo e de relações conectadas entre si, conferindo forte atribuição às ideias dos biólogos

organísmicos. Portanto, para o autor, a nova abordagem passa a agregar aos valores já vistos até então a “consciência de estado de inter-relação e interdependência essencial de todos os fenômenos físicos, biológicos, sociais, culturais entre outros” (CAPRA, 2006, p. 259). Então:

A concepção sistêmica vê o mundo em termos de relações e de integração. Os sistemas são totalidades integradas, cujas propriedades não podem ser reduzidas às unidades menores. Em vez de se concentrar nos elementos ou substâncias básicas, a abordagem sistêmica enfatiza princípios básicos de organização (CAPRA, 2006, p. 260).

Capra (2006) ainda alerta que quando um sistema é separado em elementos isolados, sem a devida correspondência entre eles, as propriedades sistêmicas são perdidas, perdendo-se, também o contexto geral ao qual esses elementos estão inseridos. Portanto, segundo o autor, a abordagem cartesiana não deve ser desprezada, visto que permite o necessário entendimento das partes, porém é uma abordagem que se torna perigosa sob o ponto de vista interpretativo, quando muitas vezes é entendida como a explicação completa, desconsiderando as inter-relações existentes que tornam um sistema único em características e, conseqüentemente em entendimento.

Portanto, além da importância de compreender a miúdo uma disciplina, é igualmente relevante saber como as disciplinas interagem entre si. Sendo a disciplina aqui considerada como o conjunto de conhecimentos específicos com características próprias dentro de uma área de ensino, formação ou mecanismo (BERGER, 1972). Aproximando ao campo de conhecimento urbano, pode-se citar por exemplo o transporte como uma disciplina, onde existirá abordagens sobre modais, mobilidade, tráfego, etc.; todas, porém, estão incluídas dentro de uma mesma formação geral “transporte”.

A forma com que as disciplinas se relacionam é uma análise importante, pois dela resultará os objetivos esperados dessa combinação de disciplinas. Por essa razão, são apresentados nessa pesquisa os modelos mais relevantes de interação disciplinar, ainda que não com muito aprofundamento.

Dentre as formas/estratégias de integração das disciplinas, são destacadas três delas: multidisciplinar, interdisciplinar e transdisciplinar. Essas estratégias têm como objetivo formar uma produção de conhecimento que se contrapõe ao conhecimento monodisciplinar, conhecido por aquele que não leva em consideração interferências simultâneas entre disciplinas; modelo impossível de ser encontrado na prática, visto que, segundo Furtado (2007), sempre há um grau de integração entre disciplinas, variando-se, porém, a forma e a intensidade com que esses processos ocorrem.

A primeira forma de articulação entre disciplinas é a multidisciplinaridade (Figura 7), menor nível de interação, onde ocorre a justaposição de disciplinas, mesmo que sem relação aparente entre elas (BERGER, 1972). Ocorre quando a solução de um problema requer informações de outras áreas de conhecimento, não havendo, porém, alterações ou

enriquecimento de qualquer uma delas (PIAGET, 1972). Segundo Jantsch (1972), os conteúdos das disciplinas, quando relacionados multidisciplinarmente, são justapostos uns aos outros, sem nenhuma alteração de suas estruturas.

Figura 7: Esquema da Multidisciplinaridade

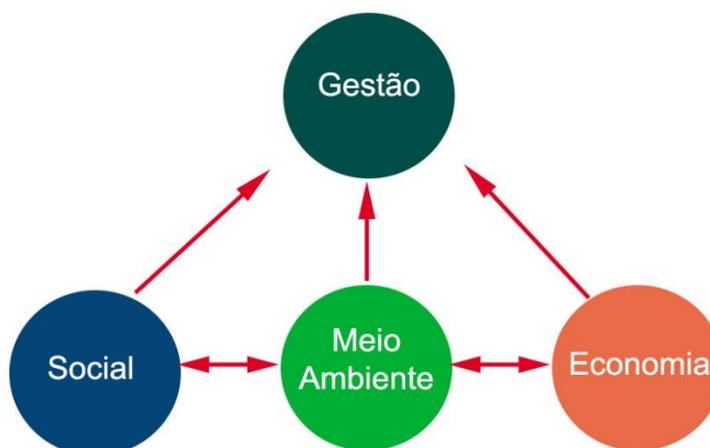


Fonte: Elaboração própria a partir do Modelo de Jantsch (1972), adaptado por Da Silva (1999)

Diferente da interdisciplinaridade (Figura 8), que se dá pelo intercâmbio mútuo de experiências e também pela integração contínua entre as disciplinas, permitindo o diálogo entre duas ou mais ciências e promovendo o enriquecimento de ambas (PIAGET, 1972).

Para Da Silva, “esta integração é permitida, facilitada e orientada pela existência de uma temática comum a todas as disciplinas” (DA SILVA, 1999, p. 7), sendo através dessa temática em comum que os objetos devem ser almejados.

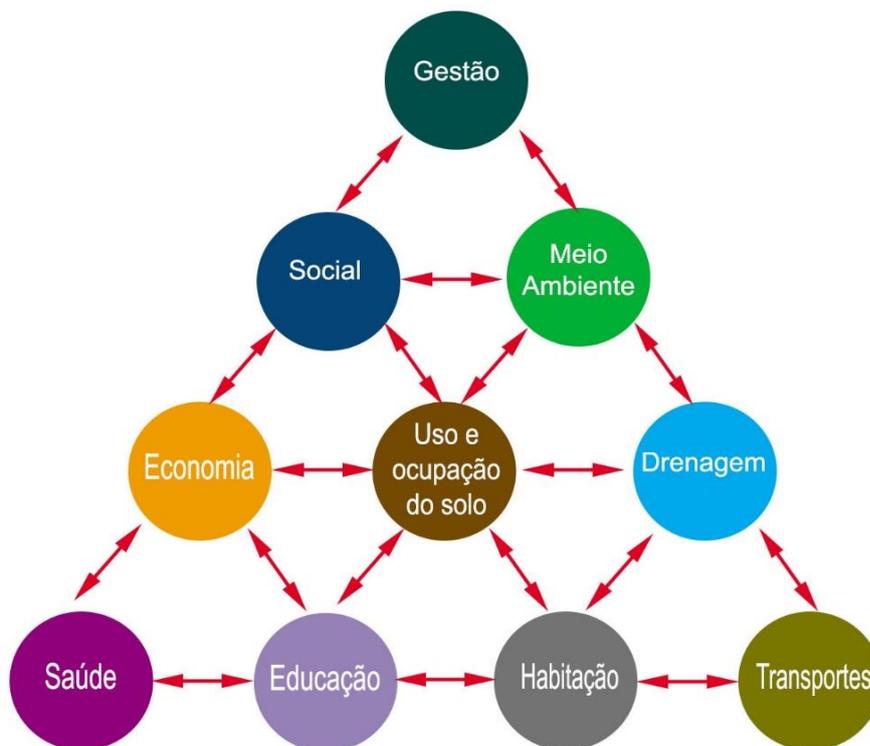
Figura 8: Esquema da Interdisciplinaridade



Fonte: Elaboração própria a partir do Modelo de Jantsch (1972), adaptado por Da Silva (1999)

Já a transdisciplinaridade (Figura 9) pode ser definida, segundo Piaget (1972), como um nível superior àquele representado pela interdisciplinaridade, elevando a relação entre as disciplinas a um plano global, levando à compreensão do todo formado de partes igualmente importantes.

Figura 9: Esquema da Transdisciplinaridade



Fonte: Elaboração própria a partir do Modelo de Jantsch (1972), adaptado por Da Silva (1999)

Segundo Krohling (2017), Jantsch “define a transdisciplinaridade como a consequência normal da síntese dialética provocada pelo esforço integracionista e interdisciplinar entre os vários conteúdos e didáticas” (KROHLING, 2017, p. 8), demonstrando a preocupação existente com a fragmentação do saber e, conseqüentemente, com a especialização da ciência.

Nas cidades, então, a transdisciplinaridade se caracteriza pela igual participação e responsabilização de funções entre os setores da cidade, sob mesma hierarquia, promovendo a troca contínua entre as áreas de interesse urbano, buscando o conhecimento intrínseco em cada relação entre essas áreas, com o objetivo de compreender o agora para que seja possível determinar os melhores caminhos para o futuro.

Porém, a transdisciplinaridade ainda é considerada por muitos autores como uma tema utópico, devido à complexidade de sua execução na prática.

Assim, pode-se dizer que a Engenharia Urbana tem uma natureza interdisciplinar e generalista (ROSSI, 2015), o que permite tratar as cidades de modo sistêmico e objetivo (MICHALKA, 2013).

Fazendo uma analogia das cidades com o pensamento sistêmico de Capra, uma vez que as cidades podem ser entendidas como sistemas complexos e abertos, formados por subsistemas que promovem continuamente trocas entre si, é fácil compreender que

intervenções na urbe que só contemplam uma área de atuação não são capazes de oferecer uma solução favorável sob o ponto de vista sistêmico, nem do desenvolvimento sustentável.

No Brasil, assim como em outros países, sobretudo naqueles em desenvolvimento, esse tipo de situação negligente é frequentemente percebida nos processos de construção das cidades (MALAGUTI, 2014). Ocasão que tem destinado às cidades numerosos problemas ocasionados pelo planejamento cartesiano de soluções que deveriam ser pensadas e postas em prática considerando o caráter sistêmico presente na urbe. Corroborando esse pensamento, Abiko afirma que:

atualmente, começa-se a perceber que os problemas urbanos não são mais resolvidos pela somatória de conhecimentos especializados, tampouco por questões de desenho ou de legislação. A complexidade das cidades começa a revelar que o engenheiro de transporte precisa conversar com o engenheiro que cuida de recursos hídricos; que os grandes problemas de drenagem hoje estão relacionados a avenidas de fundo de vale que foram desenhadas por quem entendia de engenharia de transporte, mas que não entendia de drenagem. Então, começa a fazer falta um conhecimento sistêmico que consiga cruzar todas as especialidades da infraestrutura urbana. Até porque, quando se discute o plano diretor, aspectos arquitetônicos e urbanistas não dão conta da tecnicidade necessária. No fundo, resolver os problemas urbanos é trabalhar em equipe. (ABIKO, 2011.b)

Abiko (2011b) também questiona o isolamento dos profissionais envolvidos com problemas urbanos em determinadas áreas de atuação, através do grau de especialização desses profissionais no cenário atual, alertando que essa especificidade já não basta mais para solucionar problemas urbanos, chegando até mesmo a sugerir que se deixe de lado a especialidade com o objetivo de compreender o contexto técnico, em dimensões mais amplas, das cidades. Condição que só pode se tornar realidade com a retomada do pensamento sistêmico para as cidades. Ou seja, na ânsia por alcançar “bons resultados” em suas áreas, os profissionais isolam-se uns dos outros e acabam por prejudicar (juntos) quem deveriam proteger e ajudar a evoluir: as cidades e seus cidadãos (Figura 10).

Figura 10: Pensamento cartesiano na gestão urbana



Fonte: Elaboração própria a partir de cartum de autor desconhecido⁶.

⁶ Cartum disponível em: <<https://osmurosdascola.files.wordpress.com/2011/07/interdisciplinaridade.jpg>>. Acesso em 18/03/2018

Portanto, entende-se que a abordagem sistêmica é necessária para se construir cidades mais preparadas e resilientes, o que não se trata somente de cuidar de aspectos de urbanismo ou de engenharia, mas torná-las lugares que proporcionem a seus usuários (sejam habitantes ou frequentadores) mais qualidade de vida, com ambientes salubres, em harmonia com o ambiente natural, com uma estrutura social não-segregadora e finalmente potencialmente formadora de identidade cultural.

4.2 PROJETOS DE ENGENHARIA URBANA

Como forma de compreender como a Engenharia Urbana se dá em casos reais na urbe foram selecionados dois projetos de urbanização para análise:

- I. Cidade Freiburg, Alemanha, em especial o planejamento do bairro Vauban; e
- II. Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) – Manguinhos.

A análise se limitará ao recorte social no que tange à dinâmica participativa nesses projetos de Engenharia Urbana e a motivação para a escolha deles foi obter dois exemplares de projetos caracterizados dentro da ótica da Engenharia Urbana, sendo um deles pioneiro em implantar medidas de sustentabilidade urbana (Freiburg, Alemanha) e outro com o objetivo de confrontar um caso brasileiro recente (PAC-Manguinhos, na cidade do Rio de Janeiro).

4.2.1 Freiburg, Alemanha

Freiburg é uma cidade situada ao sul da Alemanha, no Estado de Baden-Württemberg (Figuras 11 e 12), que foi devastada quando da passagem da II Guerra Mundial, tendo 85% de seu território destruído e reconstruído no pós-guerra. Fica próxima às fronteiras francesas e suíças, com aproximadamente 220.000 (duzentos e vinte mil) habitantes. A geografia, história e cultura locais se fundiram a práticas urbanas, produzindo como resultado um pioneirismo em ações sustentáveis nas áreas de energias renováveis, proteção ao meio ambiente, sistemas de transportes e planejamento ambiental e urbano. Esse conjunto fez da cidade uma líder global em desenvolvimento sustentável (MEDEARIS; DASEKING, 2012).

Figura 11: Localização Baden-Württemberg, Alemanha



Fonte: Elaboração própria

Figura 12: Localização Freiburg, Baden-Württemberg



Fonte: Elaboração própria

A forma de encarar os limites protetivos nos setores ambiental e energético impostos pelo planejamento ambiental sob diretrizes nacionais é o que faz de Freiburg um caso de sucesso em sustentabilidade. Ela não percebe esses limites como uma ameaça ao desenvolvimento (sobretudo o econômico), mas sim como oportunidades para o crescimento econômico.

Medearis e Daseking (2012) atribuem o sucesso de Freiburg a três elementos:

- I. Vantagem geográfica: Freiburg fica situada em uma região favorecida pela topografia, onde a exposição solar é de mais de 1.700 horas de sol por ano, a maior concentração solar de toda a Alemanha. Essa característica permitiu a exploração desse recurso natural de forma abundante através de um trabalho conjunto de mais de duas décadas entre governo e universidades, que desencadeou um desenvolvimento do setor energético e atraiu empresas do ramo, abrigando atualmente mais de 450 empresas de energia renovável de fonte solar, gerando empregos e crescimento econômico;
- II. A proximidade com a fronteira francesa, o medo de incursões estrangeiras advindo da história alemã e a falta de recursos naturais para exploração fez com que a cidade não seguisse a corrente de industrialização pré e pós guerra, poupando território e meio ambiente das devastações inerentes aos processos industriais convencionais; e
- III. A capacidade de gestão integrada do território com um programa integrado de planejamento urbano e espacial e de transportes.

Em um contexto geral, o planejamento urbano nas cidades alemãs (incluindo Freiburg) é altamente influenciado pela paisagem local através de planos estaduais que devem ser integrados e regulados por um contexto nacional, conferindo a esses lugares preservação ambiental, além de identidade cultural; evitando medidas-padrão que não satisfaçam a uma determinada parcela do território (MEDEARIS; DASEKING, 2012).

Na Alemanha, questões urbanas como o uso e ocupação do solo dentre outras, são competências do governo municipal, designadas através da Lei Básica alemã (GG/1949), entendendo que cabe a essa esfera de poder planejar, regular, executar e controlar as dinâmicas de uso e ocupação de solo em seus próprios territórios, devendo, porém, atender aos objetivos de planejamento fixados em instrumentos superiores à esfera municipal, cumprindo a legislação nacional que também versa sobre o tema e delimita diretrizes a seguir.

Essas leis de maior nível hierárquico que regulam, dentre outros temas, as diretrizes do planejamento urbano alemão, segundo Araújo (2014) são: Livro da Lei de Construção (de 1960, alterada em 2013) e Lei de Ordenamento Espacial (de 2008), que regem situações urbanas na esfera federal alemã.

Ambas as legislações abordam a necessidade de proteção ambiental e cultural, de uma infraestrutura prévia às edificações e ao adensamento e da participação popular nos processos de intervenção na urbe.

A Lei de Ordenamento Espacial regulamenta, assim, a participação dos cidadãos através da obrigatoriedade de se iniciar uma fase de consulta popular após as fases de anteprojeto e projeto final de intervenções. Devendo ser apresentados, por escrito, todos os questionamentos levantados a órgão responsável e previamente determinado pelo município. Esse órgão, por sua vez tem a obrigação de avaliar e responder a todos os questionamentos, fazendo as alterações que forem necessárias e relevantes após conhecimento de fatos novos trazidos pela consulta popular.

Nesse caso, o processo de exposição e consulta deve ser realizado novamente, até que haja conformação entre todas as partes, quando a versão final de um projeto é encaminhada para deliberação e sanção.

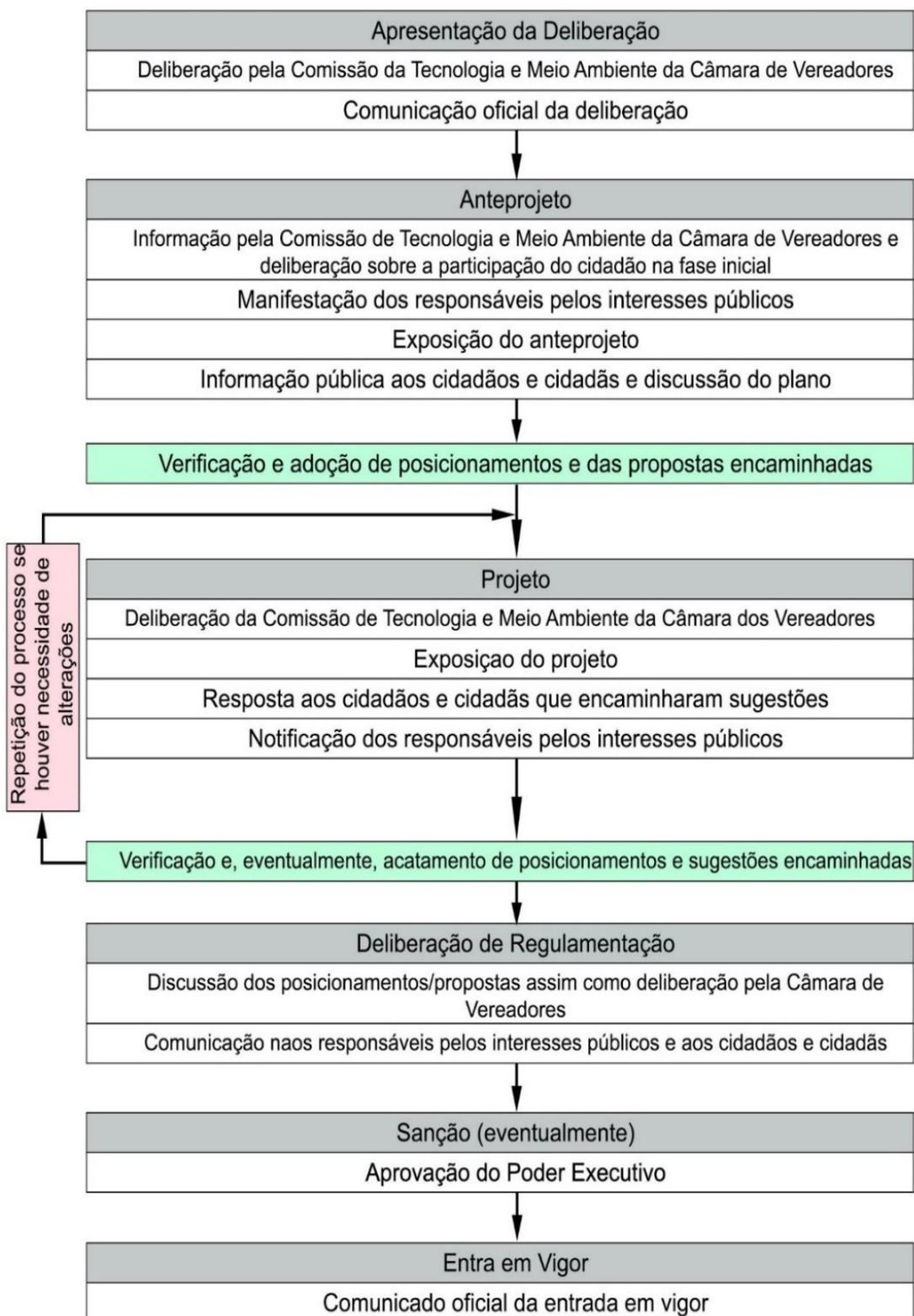
Araújo (2014) evidencia que tal metodologia de processo permite melhor previsão dos custos e cumprimento de cronograma de execução, uma vez que não se pode iniciar a fase de execução sem que haja previamente um projeto concluído e aprovado, além de permitir total transparência dos processos, pois os marcos do projeto já estão todos delineados quando da proposta de intervenção.

A fim de melhor representar a estrutura de um processo de intervenção em esfera alemã é apresentado um fluxograma (Figura 13), disponibilizado pela prefeitura de outro município alemão (Esslingen), onde são apresentados de forma breve e clara as principais etapas de uma tramitação de processo para intervenção urbana.

Seguindo a diretriz alemã que preconiza que “uma cidade para existir precisar oferecer qualidade de vida aos seus habitantes” (ARAÚJO, 2014, p. 85), é de fundamental importância que a infraestrutura local atenda essa demanda pela qualidade de vida dos habitantes, sendo ela parte importante em qualquer intervenção no meio urbano. Nessa perspectiva, os órgãos

alemães responsáveis pela infraestrutura local têm espaço de manifestação no processo de intervenção antes da fase de elaboração do projeto, de modo a verificar a existência e/ou a demanda dessa infraestrutura para os planos futuros que são almejados.

Figura 13: Fluxograma Níveis de processos (Esslingen, Alemanha)



Fonte: Elaboração própria a partir de Araújo (2014, p. 84)

Quanto à participação popular nos processos de intervenção, regulada pela legislação e constante do fluxograma apresentado, Araújo (2014) aponta que existem três pontos de destaque:

- I. Legislação favorece a participação;
- II. Integração de diferentes tipologias espaciais; e
- III. Promoção da permanência e da identidade cultural.

Quanto ao primeiro ponto, a legislação prevê que o direito de participação na Alemanha seja extensivo a qualquer pessoa que viva no país e esteja inserida em sua dinâmica urbana e não há necessidade de participação em algum grupo representativo. As manifestações podem ser individuais, tendo a mesma relevância de grupos.

A preocupação alemã latente com o desenvolvimento sustentável faz com que as leis desse país exijam integração entre ambientes urbanos e rurais (ou naturais), foco do segundo ponto de destaque, promovendo equilíbrio entre esses territórios e participação conjunta dos habitantes como um todo.

O terceiro e último ponto de destaque evidencia que o modelo de participação abordado

possibilita a articulação entre o poder público municipal, estadual, federal com a sociedade alemã, constituindo um ambiente de debate sólido, concreto e livre de ameaças causadas pelas mudanças de gestão ou cíclico enfraquecimento dos poderes dos governantes. (ARAÚJO, 2014, p. 86)

Essa condição permite avaliar como um redesenho de panorama social (proposto na intervenção) irá contribuir para a permanência dos moradores nativos da região onde ocorrerão as alterações, de modo a solidificar a cultura local e a confiança nesses processos de intervenção e incentivar o desenvolvimento sustentável em bases mais amplas.

A participação nas cidades alemãs é tão importante naquele território que chega a ser considerada a “meta mais importante no processo de planejamento para o desenvolvimento urbano” (SFEIR, 2000, p. 77), conferindo a essa etapa do processo um grande valor político e técnico, promovendo a diferença na qualidade dos produtos finais da intervenção e, consequentemente, “uma boa interação entre cidadania e governo” (SFEIR, 2000, p. 77).

Em Freiburg, o bairro de Vauban (Figura 14) é capaz de traduzir esse sucesso da cidade em planejar e manter os espaços urbanos (LITTLE, 2014), sendo considerado um dos bairros mais populares da cidade. Vauban é uma vila urbana totalmente criada pelo governo municipal de Freiburg, a partir da aquisição de quarenta e dois hectares do território federal alemão no ano de 1992 (MEDEARIS; DASEKING, 2012).

Figura 14: Localização Baden-Württemberg, Alemanha



Fonte: Elaboração própria

A área adquirida fazia parte de um complexo militar francês utilizado na II Guerra Mundial. O novo bairro foi projetado para atender a 5.500 novos habitantes e foi desenvolvido e implementado de acordo com um plano diretor criado a partir de uma competição internacional de planejamento urbano. O que proporcionou a esse plano diretor o desenvolvimento de diretrizes claras sobre meio ambiente, transportes e energias, levando em consideração a participação popular através de um processo estruturado e disciplinado de divulgação das informações e participação pública a partir do “Fórum Vauban”, que organizou mais de cinquenta reuniões públicas e outros eventos (Figura 15) com a finalidade de divulgar a elaboração do plano diretor e solicitar as contribuições do público envolvido nesse processo.

Figura 15: Workshop na fase de planejamento do plano diretor em Vauban

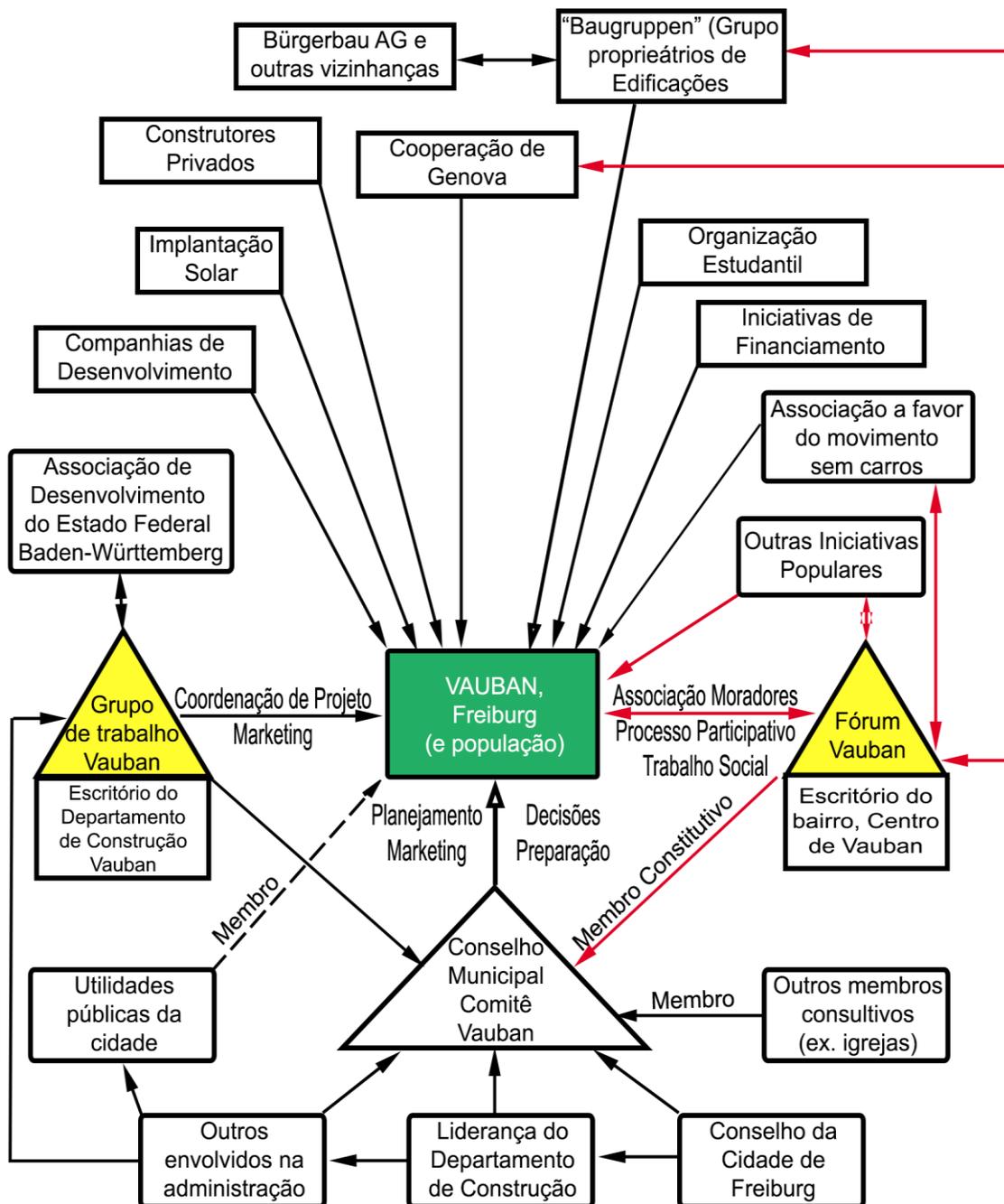


Fonte: http://www.vauban-im-bild.de/infos_vauban/buerger.php

Mesmo após a extinção do Fórum, a população se manteve em processos participativos através da criação da Associação do Bairro de Vauban, no ano de 2005, cuja atuação se deu nas fases seguintes de implantação do Plano Diretor (MOURA, 2011).

Como resultado foi obtido o plano diretor, elaborado com intensa movimentação participativa (Figura 16), que previu o adensamento dos espaços urbanos, o uso misto nas quadras do bairro e o incentivo ao transporte público, com a priorização do pedestre e a criação de uma linha de transporte férreo que interliga a principal estação ferroviária do local com o centro da cidade, sendo todo o processo munido de transparência e envolvimento da comunidade nos mais diversos níveis de atuação, inclusive no envolvimento de crianças (Figura 17).

Figura 16: Fluxograma de estruturação do Plano Diretor em Vauban



Fonte: Elaboração própria a partir de Little (2014)

Figura 17: Envolvimento de crianças de uma escola local na construção de um labirinto em uma área comum de Vauban



Fonte: http://www.vauban-im-bild.de/infos_vauban/buerger.php

Através da estruturação de fluxos do Plano Diretor é possível perceber que o Fórum Vauban” faz parte de uma ramificação que alimentou constantemente o processo de construção do novo bairro com informações coletadas nos processos participativos e que a população foi integrada aos demais processos através do Fórum (LITTLE, 2014).

Como medida limitadora dos carros dentro do bairro, foram proibidas as garagens individuais e construída, às margens de seus limites, um único estacionamento, aproveitando um potencial gerador de energia fotovoltaica com placas solares que produz cerca de 90KW de eletricidade (Figura 18). Com essas medidas, aproximadamente 35% dos moradores mudaram seus hábitos e se abstiveram de seus carros, utilizando os transportes públicos.

Figura 18: “Garagem solar” em Vauban



Fonte: http://www.vauban-im-bild.de/infos_vauban/verkehrskonzept.php

A habitação em Vauban foi solucionada com a construção de unidades habitacionais de baixo consumo energético (65KWh/m²), que foram subsidiadas a preço de mercado e com o

valor arrecadado com as vendas, a cidade pôde reverter os custos em planejamento e desenvolvimento, eliminando despesas significantes no processo.

Vauban é um exemplo de que é possível para um município encontrar soluções urbanas eficientes com retorno de investimento social e econômico, entregando aos moradores melhor qualidade de vida e bons serviços. Mas também comprova que essas soluções só são possíveis quando a população é ouvida e levada em consideração nos processos de desenvolvimento urbano sustentável.

Com sua busca incansável pelo planejamento das cidades do futuro sob bases sustentáveis, Freiburg encoraja a todos os profissionais que atuam no planejamento urbano, demonstrando que um trabalho de excelência é possível e que ele não é feito somente com uso de tecnologia, mas também com respeito e exercício pleno da cidadania.

4.2.2 PAC-Manguinhos

O Programa de Aceleração do Crescimento foi lançado em 2007 pelo governo do então Presidente da República Luis Inácio Lula da Silva, sendo caracterizado como um programa de desenvolvimento mais completo que visa não só a obtenção de crescimento econômico, mas também melhoria das condições de vida de cidadãos brasileiros, além da geração de empregos; tendo como objetivo, segundo Bianco (2011):

- I. Incentivo de investimento privado;
- II. Aumento de investimento público em infraestrutura, entendendo aqui esse objetivo como condição indispensável à busca pelo desenvolvimento sustentável e superação de desigualdades sociais e regionais; e
- III. Remoção de obstáculos ao crescimento [econômico], sendo esses obstáculos de ordem burocrática, administrativa, normativa, jurídica e legislativa.

Os projetos que englobam no escopo as infraestruturas são estruturados em três eixos, a saber:

- I. Logístico;
- II. Energético; e
- III. Social e Urbano.

Ainda segundo Bianco, 2011, no eixo Social e Urbano situam-se os projetos voltados para a urbanização de favelas dentro do PAC, sendo posteriormente denominados PAC-Favelas, programa que inicialmente contou com um investimento de R\$ 860 milhões para a urbanização de favelas do Complexo do Alemão, Manguinhos, Rocinha, Cantagalo e Pavão-Pavãozinho, cujas intervenções deveriam ser sustentadas por cinco colunas:

- I. **Integração Urbana**, que visa a superação da condição de precariedade por meio a inclusão dessas áreas de assentamentos precários à cidade formal;

- II. **Moradia Digna**, destinada a pensar em uma nova ordem de ocupação e na diminuição no adensamento, geralmente grande em assentamentos precários. Porém, sempre que possível, evitando grandes deslocamentos para o reassentamento dos moradores, de modo que eles possam continuar a ter seu convívio de origem;
- III. **Regularidade Fundiária**, a ser realizada através da identificação e comprovação da titularidade de posse dos imóveis em questão e da garantia desses lotes.
- IV. **Inclusão Social**, a ser executada através de Trabalho Social (TS), constituído por duas vertentes, sendo elas:

“mediações sociais que assegurem a participação da população local e suas associações e o desenvolvimento sócio-econômico propiciado por ações educativas e pela qualificação profissional” (BIANCO, 2011, p. 15-16); e
- V. **Componente Ambiental**, que agrega valor ambiental aos projetos através da busca pela redução de impactos ambientais nas obras do programa, realocação de pessoas em área de risco, recuperação de áreas sem uso e promoção de programas de educação ambiental, integrando-se ao Trabalho Social.

Os investimentos para a realização das obras dentro da esfera do PAC são propiciados pelo esforço conjunto dos governos Federal, Estadual e Municipal, representando a não formação de dívidas com empréstimos, situação diferente de outros programas de intervenção em assentamentos precários, como o Favela-Bairro (BIANCO, 2011).

Em especial do caso do PAC-Manguinhos, ao pilar de Inclusão Social foi agregado, além das mediações sociais e do desenvolvimento sócio-econômico, uma terceira dimensão, que tratou da elaboração de um panorama geral das comunidades envolvidas, como um “retrato”, com informações sobre os moradores, suas necessidades e problemas, formando um Censo Domiciliar, que serviria de base de informações para o atendimento das demandas.

Manguinhos é um bairro situado na zona norte do Rio de Janeiro (Figura 19), “formado por diversas sub-localidades, com histórias de ocupação e uso do solo distintas, conformando em identidades coletivas diversas” (LIMA, 2014). Daí a importância dessa terceira dimensão para a obtenção da inclusão social nesse território.

Figura 19: Localização Manguinhos



Fonte: Elaboração própria

Em abril de 2008 iniciavam-se as obras do PAC-Manguinhos, tendo as seguintes comunidades agraciadas pelo programa: Favela Comunidade Agrícola de Higienópolis, Favela Vila São Pedro, Favela Parque Oswaldo Cruz (Morro do Amorim), Favela Vila Turismo, Favela Vila União, Conjunto Habitacional Provisório 2 (CHP-2), Favela Parque João Goulart, Favela Parque Carlos Chagas (Varginha), Conjunto Nelson Mandela (Mandela 1), Conjunto Samora Machel (Mandela 2), Favela Mandela de Pedra (Mandela 3), Favela Embratel (Nova Mandela/Samora II) e Vitória de Manguinhos (ou CONAB, fazendo referência aos galpões da Companhia Nacional de Abastecimento que foram ocupados, formando a comunidade), essa última foi incluída e retirada diversas vezes do escopo de modo que os moradores já não tinham mais conhecimento exato do que seria feito ou não em sua comunidade. Foram incluídas ainda a CCPL, cujo terreno ocupado abrigava, no passado, uma fábrica: a Cooperativa Central de Produtores de Leite, daí originando seu nome, e a Favela Vila Vitória (Chupa-Cabras), tais comunidades não fazem parte do complexo de Manguinhos, mas entraram no escopo do programa por terem um mesmo grau de precariedade e serem vizinhas ao complexo de Manguinhos (BIANCO, 2011).

A execução do programa foi dividida entre Estado e Município, sendo os projetos da esfera estadual (no que tange às grandes obras de eixo viário, à elevação da linha férrea e à construção de equipamentos sociais e unidades habitacionais) e da esfera municipal (no que se refere às intervenções internas, como obras de saneamento básico e construção de equipamentos públicos como creches e postos de saúde familiar).

A responsabilidade pela execução foi destinada, por meio de contratação, às empreiteiras Andrade Gutierrez (60%), EIT (20%) e Camter (20%) (TRINDADE, 2007); o

investimento final foi de R\$ 574.865.064,88 e a estimativa é de que o programa tenha beneficiado cerca de cinquenta mil pessoas⁷.

Segundo Bianco (2011), as propostas para a melhoria da região incluídas no programa eram:

- I. Instalação de sistema de esgotamento sanitário;
- II. Abastecimento de água potável;
- III. Instalações hidrosanitárias/350 unidades;
- IV. Contenção e proteção de canais;
- V. Drenagem de águas fluviais;
- VI. Elevação da via férrea de passageiro e de carga;
- VII. Estação intermodal;
- VIII. Implantação de parque linear urbano;
- IX. Construção de 1774 unidades habitacionais;
- X. Aquisição de 75 unidades habitacionais; Alojamentos provisórios;
- XI. Regularização fundiária; e
- XII. Construção de escolas, creches, biblioteca e centro de referência da juventude.

Cabe ressaltar que a quantidade de unidades habitacionais a serem construídas pelo projeto variou expressivamente, partindo da proposta inicial com 546 unidades previstas em 2007, chegando ao compromisso das 1774 unidades, aumento de mais de 300%, através da defesa de movimentos sociais internos da comunidade (BIANCO, 2011).

As intervenções necessárias para se alcançar as propostas do programa foram repartidas em subprojetos, havendo, para cada um deles, uma contratação específica. Essa repartição poderia se configurar em uma preocupação dos órgãos públicos em oferecer transparência dos gastos dos recursos públicos, mas, na visão de Lima (2017), se mostrou contrária, visto que essa transparência não foi oferecida e que várias denúncias surgiram quando da inexistência de projetos executivos dessas intervenções, dificultando saber quais eram os escopos de projeto e como seria feita sua execução/fiscalização, levando ao entendimento de que essa divisão se transformaria em uma forma de manter requisições sob controle para os órgãos públicos através de leitura feita por Lima (2014) na memória de pessoas envolvidas com o processo.

Situação que era notada quando do acontecimento de reuniões onde os técnicos usavam argumentos como o governo poder suspender as obras caso não houvesse consenso com as proposições do Estado (LIMA, 2014); sendo já reconhecido à época que as forças do narcotráfico existente no local não admitiam a interrupção das obras, disseminando o medo

⁷ Informação disponível pela Prefeitura do Rio de Janeiro na página oficial de informações do programa. Disponível em: < <http://www.rj.gov.br/web/informacaopublica/exibeconteudo?article-id=1036918>> Acesso em: 05/abr/2018.

entre os que buscavam levar novas demandas ou alterar as existentes (LIMA, 2017), o que, para Trindade (2012) configura prática de chantagem do Estado para com o movimento participativo, uma vez que representantes do Estado mantinham relações diretas com forças do narcotráfico varejista (TRINDADE, 2012 *apud* LIMA, 2014).

Lima (2017) ainda afirma que as obras de responsabilidade da esfera Estadual ofereceram melhores resultados quanto à disponibilização de informações e de execução de obras, ainda que com atrasos e divergências. Já os projetos de esfera municipal contaram com baixo nível de informações e altas críticas quanto às obras da rede de saneamento que foram executadas, mas cuja caixa coletora, que receberia os dejetos transportados pela rede, não havia sido construída, incidindo em continuação de despejo de esgoto em córregos de rios que passam entre a comunidade, resultando em gasto de dinheiro público com obras complexas, porém desconexas, o que manteve um problema ambiental e social grave na região.

Ainda sobre o saneamento, há relatos de moradores à pesquisa de Pivetta (2016), os quais informam diversos problemas de má execução da nova rede que frequentemente entope, ocorrendo transbordamento de esgoto a céu aberto, sem que para isso precise chover.

As intervenções propostas pelo PAC-Manguinhos, até hoje, não foram integralmente concluídas, mesmo que os canteiros de obras tenham sido desmobilizados, deixando, segundo Pivetta (2016), diversos problemas já existentes e outros originados ou agravados após à passagem do programa no território de Manguinhos.

Centenas de famílias remanejadas ainda aguardam a construção das unidades habitacionais que lhes foram prometidas quando da saída de suas residências (LIMA, 2017); em outros domicílios que permaneceram no território, rachaduras provocadas pelo abalo do trabalho de máquinas de grande porte na região ameaçam a estrutura e, conseqüentemente, a vida de seus moradores sem que haja solução prevista (PIVETTA, 2016).

Sobre a infraestrutura de drenagem, Pivetta (2016) afirma que em algumas áreas, como na rua São José, o problema dos alagamentos foi agravado quando da alteração da topografia do local, que proporcionou o represamento das águas ao invés de escoá-las. Em unidades habitacionais recém construídas, os moradores já sofrem com perda de seus bens em ocorrência de chuvas fortes, pois o local escolhido para implantação de um dos conjuntos habitacionais tem topografia que favorece o represamento de água e alagamento das novas casas (BIANCO, 2011).

É interessante ressaltar aqui que tal problema poderia ter sido evitado ou controlado, salienta Bianco (2011), visto que um dos movimentos de participação detectou e alertou à

Empresa de Obras Públicas (EMOP) antes da construção de tal conjunto habitacional sobre o histórico de alagamentos na região, sem que fossem ouvidos pelo poder público.

Já no âmbito dos espaços de convivência, a intervenção tida como “a estrela do projeto de urbanização de Manguinhos” pelo Vice-Governador e Secretário de Obras à época das obras, Luis Fernando Pezão: o Parque Metropolitano de Manguinhos ou a “Ramblas de Manguinhos”⁸ (Figura 20), um parque linear cuja execução demandou o maior custo do programa devido às remoções de habitações e à elevação da linha férrea, mas que não rendeu os frutos esperados pelos seus idealizadores, se tornando palco de lixo a céu aberto e estacionamentos irregulares, ao invés de eventos e socialização conforme previsto pelo programa (PIVETTA, 2016) (Figura 21).

Figura 20: Ramblas Manguinhos em projeto, pelo Arquiteto Jorge Mario Jáuregui



Fonte: Arquiteto Jorge Mario Jáuregui⁹

Figura 21: Ramblas Manguinhos finalizada e em uso



Fonte: Google Street View

Aqui cabe atentar para os efeitos da falta de visão sistêmica em projetos de urbanização, sobretudo em territórios precários onde a própria configuração urbana mais orgânica dificulta acessos e encarece obras de infraestrutura. A falta dessa perspectiva, como já defendido

⁸ Nome inspirado na famosa rua “Las Ramblas”, na cidade de Barcelona, que após passar por uma remodelagem atraiu público, proporcionando nova dinâmica urbana ao local.

⁹ Imagem disponível em: <<http://www.jauregui.arq.br/rambla-manguinhos.html>> Acesso em: 06/abr/2018.

nessa pesquisa, origina altos gastos e acarreta a permanência do problema, bem como, em muitos casos, o seu agravamento.

Ainda que para muitos pesquisadores o PAC-Manguinhos tenha sido visto de forma positiva como uma promessa e, ao mesmo tempo, como esperança de dias melhores para a comunidade e todo o seu entorno, posto que o projeto versava sobre ideais distintos de outros projetos locais, quando a temática proposta fora a restituição do direito à cidade como um todo e não somente buscando a solução de problemas de segurança pública como de costume (PIVETTA, PORTO, 2008), alguns fatores apontam muitas desconfianças por parte de moradores e líderes comunitários.

Tais desconfianças se devem, segundo Bianco (2011): ao receio, ainda que se tentasse provar o contrário, de que o PAC fosse resumido a mero instrumento de política de segurança pública; à apreensão de se ter no escopo do programa uma obra cara como a elevação da via férrea em detrimento de outras situações tidas como mais urgentes e precárias nas áreas de saneamento e habitação; e ainda à dificuldade de se obter informações reais sobre as ações de remoções de casas, sobretudo as que envolviam a abertura de uma via que liga duas avenidas da cidade (Av. Leopoldo Bulhões e Av. Brasil), situação que causou estranheza, visto que o trecho, conhecido por “Faixa de Gaza” devido aos frequentes conflitos vivenciados na região, é pouco utilizado, gerando especulações se a finalidade dessa obra em especial não seria abrir um caminho mais fácil para operações policiais utilizando para isso um mascaramento de melhoria aos moradores como um trecho de conexão com o “asfalto”¹⁰.

Contudo, existe um outro lado do PAC, cujos objetivos foram atingidos e onde é possível perceber melhoria da qualidade de vida dos moradores do entorno, sobretudo no conjunto de obras que foram realizadas em um terreno cedido pelo Exército Brasileiro, onde funcionava o antigo Departamento de Suprimentos do Exército (DSUP), situado às margens da Av. Dom Hélder Câmara, importante eixo viário da zona norte da cidade, e agora abriga um novo espaço público (BIANCO, 2011).

Esse espaço destinado ao convívio social foi “todo urbanizado, com pista para caminhada, gramado, árvores, parques de areia, bancos, latas de lixo, postes de iluminação, etc.” (BIANCO, 2011, p. 26). Como afirma Bianco (2011), é possível perceber seu uso com a circulação livre de crianças e adultos em atividades de socialização, mesmo quando da ocorrência de confrontos entre a polícia e o tráfico, pois não há atuação direta de traficantes no local, o que proporciona aos usuários a sensação de segurança.

¹⁰ O termo “Asfalto” é usado por diversos autores quando se pretende diferenciar os ambientes urbanos entre formais e informais, refere-se, portanto, à cidade formal, em contraposição com a “favela” (cidade informal).

A área do DSUP ainda é composta por conjuntos habitacionais, destinados aos moradores removidos de suas casas em decorrência de outros projetos do PAC, e por diversos equipamentos públicos que, pela avaliação de Bianco (2011), funcionam bem, mesmo que não totalmente livres de problemas.

Dentre os equipamentos públicos bem sucedidos, em termos de aceitação popular e uso na dinâmica urbana, oferecidos pelo PAC em Maguinhos estão:

- I. O espaço escola Luiz Carlos da Vila;
- II. A Biblioteca-Parque de Manguinhos;
- III. O Centro de Referência da Juventude;
- IV. O Canteiro Social do PAC;
- V. O Centro de Apoio Jurídico (CAJ), que posteriormente se tornou sede do Trabalho Social do PAC;
- VI. O Centro de Geração de Renda (CGR);
- VII. Academia da terceira idade;
- VIII. Farmácia Popular;
- IX. Unidade de Pronto Atendimento (UPA) 24h;
- X. Clínica de Saúde da Família (CSF);
- XI. Casa da Mulher; e
- XII. Pouso, sendo também palco de um ponto de Economia Solidária.

Tomando como exemplo a Biblioteca, é possível perceber a melhoria que a disponibilidade de um equipamento urbano público bem equipado, com ambientes agradáveis e programação cultural diversificada proporciona aos seus usuários através de relatos de uma funcionária do espaço:

A biblioteca muda, muda mesmo [a vida de quem a frequenta]. Tipo assim, a criança que nem tinha descarga em casa... Na ludoteca, as atividades que fazem ali são maravilhosas. Essas crianças conseqüentemente vão chamando os amigos deles. O pessoal do hip-hop foi um movimento espontâneo e hoje em dia eles estão se organizando... Isso tudo é uma coisa de ir na biblioteca, sabe?! Os pais ficam seguros, "eu estou indo na biblioteca" (BIANCO, 2011, p. 28).

Contudo, ainda que de certo modo esses equipamentos públicos estejam, através de seus usos, resgatando a participação social entre moradores de Manguinhos e do entorno, algumas questões merecem especial destaque.

Muitos moradores, mesmo tendo esses equipamentos disponíveis na proximidade de suas casas não fazem uso deles. Quando perguntados sobre a motivação para deixarem de utilizar esses espaços, a resposta dada é frequentemente a distância a ser percorrida, porém, como evidencia Bianco (2011), essa distância não se trata de termos físicos, uma vez que o

tempo de caminhada até esses equipamentos não costuma exceder 10 minutos, mas simboliza uma distância estabelecida pela microterritorialidade dentro da favela, uma vez que os moradores preferem não cruzar territórios em declarada disputa entre comunidades como Manguinhos e Jacarezinho.

Porém nota-se essa distância é facilmente vencida quando da participação do comércio, uma vez que moradores das duas comunidades cruzam essas áreas livremente para estabelecer essas relações de compra e venda (BIANCO, 2011). Portanto, nota-se que a maior dificuldade em elevar os níveis de participação e socialização nesses locais está inserida no senso de pertencimento por uma região em condições diferentes daquelas que estão acostumados, ou seja, minimamente dignas da condição de vida humana, visto que muitos desses moradores não conseguem se identificar como participantes de uma área limpa, urbanizada e com ambientes bem estruturados, como evidencia um funcionário da biblioteca:

Tem aquele medo, aquele preconceito. “Não, lá é um lugar muito bonito, eu não vou porque eu não estou com um tênis legal, não estou com uma calça legal...” As pessoas têm esse preconceito. Então, elas acabam não vindo, acabam não vindo aqui, por achar que só tem pessoas... E é dentro da favela assim, ainda tem isso. Então, elas acham o local só para rico, só para pessoas de, sei lá... Elas têm esse preconceito pela beleza do local. Elas não acham que aquilo é para elas (BIANCO, 2011, p. 27).

Portanto, é preciso incentivar essa mudança de paradigma, segundo um morador e liderança informal de Manguinhos, atuando internamente nas comunidades, trabalhando a conscientização de moradores quanto ao interesse pela participação em atividades e cursos oferecidos no local, fazendo com que prevaleça a ideia de que os equipamentos são um direito da comunidade e não somente um bem do Estado (BIANCO, 2011).

Com isso é possível vislumbrar melhor a criação de novos hábitos cotidianos desses moradores para que possam passar a frequentar esses espaços e a usufruir de tudo que eles possam oferecer.

Outra dificuldade apontada pela ex-coordenadora do Centro de Referência da Juventude (CRJ) é a falta de conexão entre equipamentos e uma ação conjunta voltada para a região, com uma maior articulação junto à iniciativa privada (BIANCO, 2011), o que permitiria maior fluxo de renda voltado para as atividades.

Os problemas e benefícios no território de Manguinhos ocasionados e/ou potencializados pela passagem do PAC aqui apresentados não se esgotam nessas linhas, visto que a análise aprofundada sobre a região ou sobre os efeitos do programa não são pretensões dessa pesquisa, mas já permitem ter um panorama geral das propostas apresentadas em projeto e da implantação das intervenções nesses ambientes urbanos através da reestruturação.

Tamanha discordância nas propostas e execução do PAC-Manguinhos, associada à falta de informação e de projetos executivos, para Bianco (2011), cria palco para diversos (e intensos) debates entre a sociedade civil, lideranças comunitárias e Órgãos Públicos, ficando evidenciada a baixa participação e, ao mesmo tempo, a luta para melhorar esse cenário e a necessidade de ampliar o horizonte participativo, não só na implementação e na fiscalização dos processos, mas, inclusive, nas tomadas de decisão envolvidas no programa.

Compreender a dinâmica do Trabalho Social no PAC-Manguinhos permite conhecer as reais possibilidades de participação social que esse projeto ofereceu à região de Manguinhos, bem como suas limitações, o que para essa pesquisa, representa entender as possibilidades e limites, também, da constituição de comunidades cívicas através da dinâmica da reestruturação dos espaços urbanos.

4.2.2.1 O Trabalho Social no PAC-Manguinhos e o histórico participativo na região

Compreender como é formado o Trabalho Social (TS) e quais são seus objetivos é importante para observar os limites e as possibilidades de participação social no âmbito de programas do PAC, visto que é o TS que deve “estabelecer as dinâmicas participativas da população impactada pelas intervenções de obras” (LIMA, 2017, p. 238). Atualmente o Ministério das Cidades é o responsável pelos projetos do PAC, tanto na aprovação, quanto no acompanhamento e na avaliação dos projetos dentro do programa, regulando o TS através da portaria nº 21 de 22 de janeiro de 2014, que institui um manual que declara como seu objetivo geral: “promover a participação social, a melhoria das condições de vida, efetivação dos direitos sociais dos beneficiários e a sustentabilidade da intervenção” (BRASIL, 2014, p. 5). A referida portaria apresenta ainda, no mesmo manual, os seguintes objetivos específicos:

- I. Promover a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação, manutenção e acompanhamento dos bens e serviços previstos na intervenção, a fim de adequá-los às necessidades e à realidade local e estimular a plena apropriação pelas famílias beneficiárias.
- II. Fomentar processos de liderança, a organização e a mobilização comunitária, contribuindo para a gestão democrática e participativa dos processos implantados.
- III. Estimular o desenvolvimento da cidadania e dos laços sociais e comunitários.
- IV. Apoiar a implantação da gestão condominial quando as habitações forem produzidas sob essa modalidade.
- V. Articular as políticas de habitação e saneamento básico com as políticas públicas de educação, saúde, desenvolvimento urbano, assistência social, trabalho, meio ambiente, recursos hídricos, educação ambiental, segurança alimentar, segurança pública, entre outras, promovendo, por meio da intersectoralidade, a efetivação dos direitos e o desenvolvimento local.**
- VI. Fomentar processos de inclusão produtiva coerentes com o potencial econômico e as características culturais da região, promovendo capacitação profissional e estímulo à inserção no ensino formal, especialmente de mulheres chefes de família, em situação de pobreza extrema, visando à redução do analfabetismo, o estímulo a sua autonomia e à geração de renda.

- VII. Apoiar processos socioeducativos que englobem informações sobre os bens, equipamentos e serviços implantados, estimulando a utilização adequada destes, assim como atitudes saudáveis em relação ao meio ambiente e à vida.
- VIII. **Fomentar o diálogo entre os beneficiários e o poder público local**, com o intuito de contribuir para o aperfeiçoamento da intervenção e o direcionamento aos demais programas e políticas públicas, visando ao atendimento das necessidades e potencialidades dos beneficiários.
- IX. **Articular a participação dos beneficiários com movimentos sociais, redes, associações, conselhos mais amplos do que os das áreas de intervenção, buscando a sua inserção em iniciativas mais abrangentes de democratização e de participação.**
- X. **Fomentar a constituição de organizações representativas dos beneficiários e fortalecer as já existentes.**
- XI. Contribuir para a sustentabilidade da intervenção, a ser alcançada por meio da permanência das famílias no novo habitat, da adequada utilização dos equipamentos implantados, da garantia de acesso aos serviços básicos, da conservação e manutenção da intervenção física e, quando for o caso, do retorno dos investimentos.
- XII. Gerir ações sociais associadas à execução das obras e dos reassentamentos, quando houver (BRASIL, 2014, p. 5-7, grifo nosso).

Como é possível perceber através dos grifos realizados no texto publicado, o Ministério das Cidades já considera a necessidade de visão sistêmica, tão presente na Engenharia Urbana, em projetos de políticas públicas quando orienta em seus objetivos específicos que as demais políticas devem se articular com as de habitação e de saneamento básico.

Também pode-se notar como os objetivos corroboram com os pensamentos de Putnam quando da importância de grupos organizados em associações e conselhos dentro da sociedade civil para o desenvolvimento de uma localidade.

Antes do manual do Ministério das Cidades, o Trabalho Social dos projetos do PAC dentro das esferas Federal e Estadual era definido meramente como “somatório diversificado de caráter informativo, mobilizador, participativo e educativo” (EGP-RIO, 2012, p. 98 apud LIMA, 2017, p. 239), com suas diretrizes e metodologias estipuladas pelo Caderno de Orientação do Trabalho Social (COTS), documento este editado pela Caixa Econômica Federal. Portanto, pelo recorte temporal, essa foi a diretriz utilizada pelo PAC-Manguinhos.

No PAC-Favelas, incluindo o PAC-Manguinhos, foram estipulados 2 eixos sobre os quais foi organizado e realizado o Trabalho Social nas intervenções propostas nesse âmbito, sendo eles: Gestão de Impactos (GI) e Desenvolvimento Territorial (DT), onde a GI responsável por

minimizar os impactos negativos das obras nas vidas dos moradores de Manguinhos, e potencializar os aspectos positivos. Acolheu, também, o acompanhamento do processo de realocação, e o processo contínuo de suprir informações aos moradores sobre o projeto (LIMA, 2017, p. 243).

Assim, a metodologia utilizada para o Trabalho Social no PAC-Manguinhos, segundo LIMA (2017) foi a de conceber e operacionalizar projetos sociais, seguindo uma lógica verticalizada, com autoritarismo exercido pelo Estado, limitando as possibilidades

participativas em todas as fases de projeto, desde sua concepção até a avaliação de seu funcionamento, a mero caráter informativo.

Lima (2017) ainda destaca que há duas correntes de pensamento para sustentar o autoritarismo promovido pelo Estado, sendo a primeira motivada pela natureza autoritária de agentes interventores que não estabelecem concessões; ou a lógica que processa que os indivíduos não são capazes de intervir por não terem conhecimento sobre o que realmente lhes beneficiaria, restando ao Estado limitar o papel participativo. Sendo essa última fundamentada pela permanência de um estigma antigo de ver as favelas sob a perspectiva de ausência, como confirma a EMOP ao descrever em seu site a área de intervenção do PAC-Manguinhos como aglomerados subnormais, de infraestrutura precária e constituídos por comunidades que abrigam população de baixa renda, com alto desemprego e baixa oferta de serviços públicos.

Situação que conduziu a marginalização social dessas localidades ao de partida para políticas públicas (FERNANDES e LIMA, 2013 *apud* LIMA, 2017), homogeneizando o território, ignorando histórias sobre distintas ocupações do espaço e favorecendo o surgimento de hierarquias sociais.

Para operacionalizar o TS no PAC-Manguinhos, foram contratadas várias empresas que, na esfera estadual, precarizaram as relações de trabalho com contratos fora das normas trabalhistas e atrasos no pagamento de salários. Já no âmbito municipal, se mostravam desconexas com as operações do PAC. Lima (2017) cita uma situação ocorrida com uma dessas empresas contratadas pelo Município, quando convocou a população para discutir questões de obras de um calçamento do local no ano de 2010, sendo essa intervenção já executada e concluída à época da reunião, mostrando descompasso entre as ações do TS e o calendário de obras das empreiteiras.

A subdivisão de projetos do programa já citada anteriormente também criou discordância entre as equipes de Trabalho Social, muitas vezes criando situações de sobreposição do trabalho dessas equipes e noutras levando à falta de atendimento a moradores por dificuldade de compreensão sobre a abrangência territorial de atuação dos técnicos nesses grupos (LIMA, 2014).

Outro descompasso foi provocado quando da execução de obras, em esfera estadual e municipal, seguindo cronogramas opostos no território, levando à confusão dos técnicos do TS quanto a quais intervenções deveriam ser trabalhadas e em qual momento, como evidencia Lima (2014):

O Governo do Estado iniciou seu trabalho a partir de um logradouro principal, no que seria considerado pelos moradores como o 'início da comunidade' na Rua Leopoldo Bulhões, avançando em direção ao interior da favela. A Prefeitura por sua vez, tomou um caminho inverso, iniciando sua atuação à partir dos limites do Conjunto Nelson Mandela, seguindo em direção à Rua

Leopoldo Bulhões. **Em certo momento, os projetos se encontraram, e os técnicos não chegaram a um entendimento quanto às suas áreas de intervenções.** (LIMA, 2014, p. 12, grifo nosso)

Em meio a tantos conflitos e controvérsias nas ações do PAC-Manguinhos se faz preciso elucidar como o povo se articulou para buscar meios participativos e quais foram as motivações dessa busca.

Lima (2014) aponta que as formas de participação popular na região ocorreram segundo um contexto social e histórico de ausências no ambiente construído, seguindo o estigma já abordado anteriormente. Contudo, essa condição levou a população a se organizar para cobrar a cobertura por serviços públicos que a demanda exigia, ainda que tais movimentos se configurassem, em um primeiro momento, por práticas clientelistas e barganhas eleitorais.

Com o período ditatorial (1964 a 1985), onde direitos políticos foram arbitrariamente suprimidos, surgiram os movimentos associativos, como forma de contestação de partes da sociedade (LIMA, 2014), formando as associações de moradores que, durante grande parte do século XX, buscaram a articulação com o Poder Público no planejamento e na implantação de políticas públicas (em habitação) em território favelado, logo tornando-se, de modo geral, mediadores entre população e Governo.

A partir da década de 1970, sobretudo na segunda metade dela, a dinâmica associativa tomou novos rumos em uma nova organização, na qual as associações de moradores tinham grande relevância no cenário da época (BURGOS, 1998 *apud* LIMA, 2014), tornando-se peça importante para o remodelamento organizacional das esferas Estadual e Municipal na década seguinte, culminando em uma nova maneira de interação entre população favelada e Poder Público, onde as formas associativas detinham maior espaço no diálogo com o Governo, como constata Lima:

As associações de moradores se tornaram interlocutores privilegiados, não mais negociando melhorias e serviços públicos com parlamentares numa diretiva de barganha eleitoral, mas diretamente aos representantes dos órgãos públicos. (LIMA, 2014, p. 4-5)

Já em 1990, muitas dificuldades econômicas assolaram a cidade do Rio de Janeiro e acarretaram o aumento substancial do desemprego, quando muitas indústrias encerraram suas atividades em território carioca, motivadas, segundo Lima (2014), tanto pela crise econômica, quanto pelo aumento da violência, inclusive com contínuos sequestros de frequentadores da região, sobretudo na zona norte e, em especial, na localidade de Leopoldina, onde fica situada Manguinhos.

Ainda segundo Lima (2014) o aumento da violência se deu com a inserção do tráfico de drogas dentro de uma lógica de mercado internacional e que fez das favelas cariocas local de comercialização varejista de drogas, levando a constantes conflitos entre facções criminosas rivais em disputa pelos pontos de tráfico de drogas.

Tal condição gerou diversos vazios urbanos que foram ocupados para uso residencial tendo em vista à proximidade com o centro da cidade e, conseqüentemente, com as ofertas de emprego, formando novas comunidades e o adensamento desordenado da região, fazendo com que a Prefeitura se organizasse para a construção de novos conjuntos habitacionais nessa mesma década.

Esses conjuntos foram executados sem a devida qualidade e planejamento, acarretando vários problemas de ordem estrutural, como vazamentos em telhados; ou sociais, quando famílias foram alocadas em residências sem que as obras fossem acabadas. Nessa condição, foram criadas associações de moradores em cada localidade, as quais formavam num contexto maior, uma estratégia de luta popular (LIMA, 2014).

O aumento substancial de associações, sobretudo em comunidades de maior extensão territorial, acabou por mudar o princípio de luta popular para o qual foram criadas, mudando novamente o cerne associativo que buscava melhores meios participativos, gerando em seu lugar disputas internas de interesses entre essas associações e, conseqüentemente, competição pela prioridade dos investimentos públicos, uma vez que esses movimentos associativos tomaram maior vulto nas decisões de políticas públicas. O que pode ser percebido pelo pensamento de Pandolfi e Grynszpan:

Para além das disputas, se essa nova posição conferiu às associações de moradores um enorme poder, ela também pesou, por outro lado, para que elas experimentassem uma redefinição que se apresenta sob a forma de um esvaziamento político. Elas foram deixando de desempenhar um papel de organização, mobilização e pressão, na medida em que o atendimento de demandas locais passou a depender, muito mais, dos vínculos, do acesso, dos contatos dos dirigentes com o poder público (PANDOLFI e GRZYNSZPAN, 2002, p. 252).

Para Lima (2014), esse retorno da prática clientelista se prolonga no redesenho da atuação das associações de moradores, que passaram a ser representadas (em muitos casos) exclusivamente por seus dirigentes, sendo muitos deles ligados à mesma congregação religiosa dos governantes municipais entre o final da década de 1990 e início da década de 2000, incluindo nesse contexto o favorecimento a esses dirigentes para o recebimento de benefícios de programas sociais instituídos à época.

Contudo, além das associações de moradores, outros movimentos surgiram com objetivos que motivavam a genuína participação popular em detrimento da dinâmica que tomava as referidas associações nas decisões sobre o ambiente construído em Manguinhos.

Em um cenário de troca de conhecimentos e composição de uma rede de parcerias entre pesquisadores que mantinham firmes as ideias sobre desenvolvimento sustentável nos moldes das Nações Unidas (já abordadas nos capítulos anteriores dessa pesquisa), utilizando a lógica de Promoção à Saúde como elemento central e principal meio de obtê-lo, surgiu, no ano de 2000, o Programa Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) (LIMA,

2017), que visava promover o desenvolvimento na localidade de Manguinhos através dos seguintes objetivos descritos em Relatório de Avaliação e Monitoramento do programa:

1. identificar, articular e integrar as diversas iniciativas de desenvolvimento econômico e social presentes nas 11 comunidades que compõem o chamado Complexo de Manguinhos;
2. promover um processo de interlocução e co-responsabilização entre o poder público, as entidades privadas e a população organizada através da constituição de instâncias de gestão das políticas de desenvolvimento local;
3. formular agendas locais com demandas e prioridades pactuadas, tendo em vista o impacto efetivo sobre a qualidade de vida da população;
4. gerar e disponibilizar informações, metodologias e tecnologias em DLIS, a partir da experiência de Manguinhos (BODSTEIN & ZANCAN, 2003, p. 21).

Mais que um programa, o DLIS surgiu como uma metodologia que serviu de base para outros programas sociais e encontros como Fóruns Regionais que visavam discutir os problemas no território de Manguinhos. Porém, a fragilidade do programa ao não oferecer soluções concretas, associada à frágil condição cidadã das pessoas que vivem nas comunidades, agravada pelo aumento da violência urbana, foi desmobilizando a participação das pessoas e em 2003 o programa já não conseguia reunir número necessário de atores sociais (LIMA, 2017).

Dentre os projetos viabilizados pelo DLIS em Manguinhos, Lima (2017) cita o segmento do programa voltado para Jovens de Manguinhos no Programa de Vocação Científica (PROVOC-DLIS) que ocorreu simultaneamente ao Laboratório Territorial de Manguinhos (LTM). Juntos, esses dois eventos permitiram compartilhamento de poderes através de um “modelo científico de encontro de saberes” (PIVETTA e CARVALHO, 2012, p. 257) e a continuidade de pesquisas sobre o território dessas localidades, além da participação desse grupo no Fórum de Manguinhos, conhecido como espaço de luta social.

Entre os anos de 2004 e 2005, motivados por acontecimentos da violência estrutural e institucionalizada que acometia (e ainda acomete) o território de Manguinhos, participantes do DLIS usaram da rede de parcerias já feita para viabilizar a articulação de atores sociais locais para construir uma Agenda Redutora da Violência (ARV) que tinha a proposta de escutar esses indivíduos e analisar os casos de violência estrutural/institucional, buscando estratégias de combate a esses casos (DIAS et al., 2008 *apud* LIMA, 2017).

Porém, devido à alta relevância das organizações locais, a ARV passou a ser uma agenda descentralizada, avaliando temas diversos, sempre sob a mesma ótica: “não existe paz sem voz... não existe paz sem garantia dos direitos fundamentais” (LIMA, 2017, p. 225). Considerando, assim, que somente a garantia dos Direitos Humanos era capaz de mitigar o problema da violência local.

Dentre os problemas verificados, no ano de 2006, a ARV levantou a bandeira do saneamento básico, colocando em pauta os problemas acerca do tema e enfrentando

instituições importantes como a Fiocruz, questionando seu silêncio quanto à percepção da ausência de saneamento no território vizinho ao seu campus, rendendo seminários e reuniões sobre a situação de vulnerabilidade socioambiental nas regiões da Maré e de Manguinhos.

No ano seguinte, 2007, com o anúncio do Presidente da época, Luís Inácio Lula da Silva, de que seria lançado o PAC e, em especial, sua vertente o PAC-Favelas, juntamente com a divulgação das grandes quantias a serem destinadas a esses programas, deu-se início a uma corrida para composição de um bloco de negociações com líderes tradicionais (Presidentes de Associações) que acreditavam que o acesso exclusivo ao Poder Público para as mediações com a população garantiria vantagens pessoais e, por outro lado, os agentes governamentais acreditavam essa negociação reduziria resistências e conflitos na fase de implantação das obras (LIMA, 2017). Nesse contexto, Dias (2008) evidencia os dois lados dos efeitos causados pelo anúncio do PAC:

O PAC acelerou o processo de reorganização do movimento social em torno de um projeto coletivo, mas também aguçou as contradições internas, tornando visíveis os vetores que tendiam à manutenção do paradigma calcado no binômio domínio de territórios fragmentados/clientelismo político. (DIAS et al., 2008, p.4)

Seguindo o lado da reorganização do movimento coletivo social, foi criado, também no ano de 2007, a partir de debates incentivados por participantes da ARV e servidores da Fiocruz, o Fórum do Movimento Social para o Desenvolvimento Equitativo e Sustentável (FMSDES), conhecido como:

uma organização autônoma e horizontal da sociedade civil, sem formalidade jurídica, que tem como razão de ser a ativação da cidadania direta para a promoção, defesa e garantia dos direitos sociais. Contribui para a instituição e a qualificação participativa de políticas públicas e, neste processo dialético, vem qualificando o próprio movimento social local, na tensão entre as ofertas do modelo político tradicional clientelista, ancorado pelo marco da “democracia estatística” como governo da maioria, e as perspectivas instituintes de construção de um modelo de democracia e desenvolvimento social fundamentadas na perspectiva histórica emancipatória dos Direitos Humanos. (DIAS et al., 2008, p.4-5)

Segundo Lima (2017), o FMSDES promoveu diversas reuniões em todas as sublocalidades de Manguinhos com a finalidade de aumentar o *quorum* de participantes do Fórum de modo a incitar participação crítica da população na implantação do PAC, chegando a participação de mais de cem pessoas nos primeiros anos (2007 e 2008), situação que declinou drasticamente para uma média de 25 participantes por encontro, evidenciando um enfraquecimento do movimento defendido pelo Fórum.

Trindade (2012) atenta para o fato de que os debates ficaram situados em um contexto muito amplo, sem aprofundamento necessário para participação crítica e que as relações verticalizadas e autoritárias se mantiveram, assim como em outras intervenções em áreas faveladas no Rio de Janeiro, repetindo, então, um modelo já conhecido pela população.

Situação que causa descrédito da população em relação ao Fórum, assim como afirma Nelson Carlos de Oliveira, Presidente de Associação, em depoimento oral:

o Fórum é uma ferramenta boa, né, mas eu sempre brinco que ela serve como um desabafo (rindo). É um grande divã: você senta lá, você coloca as suas lamúrias, as suas lamentações, né, mas não tem lá na frente a resposta daquilo tudo que você colocou, né, quer dizer, seja em documento, seja se materializando, não é verdade? (OLIVEIRA, 2012 *apud* LIMA, 2017, p. 243)

Lima (2014) alerta que o esvaziamento das reuniões e a falta de participação não devem ser interpretados como uma postura passiva da população quanto aos assuntos coletivos, mas sim como um sinal de descontentamento e um meio de se fazerem ouvir.

Ainda assim, o FMSDES denunciou a falta de informações sobre os projetos do PAC, junto com a reivindicação, via Governos Federal e Estadual, de um Comitê de Acompanhamento de Obras, que havia sido prometido pelo Secretário Estadual de Obras e Vice-governador e que teve sua estrutura discutida e planejada nas reuniões do Fórum, juntamente com técnicos servidores da Fiocruz.

O Comitê foi concebido, mesmo que sob descontentamento por parte dos agentes do Estado (LIMA, 2014). Contudo, sem o caráter deliberativo pleiteado pelo Fórum, mas sim informativo que, ao invés de ampliar os horizontes participativos, fez com que houvesse mais bloqueios nos processos de participação, como elucida Araújo (2011):

A principal dirigente do FSM, Patrícia Evangelista, foi eleita como presidente da Associação de Moradores da Comunidade Centro de Habitação Provisória II em 2007 e foi obrigada a renunciar de seu mandato para que assumisse outro dirigente indicado pelo “poder local”. Não satisfeitos com essas primeiras medidas, o comando do tráfico começou um processo de intimidação junto a outros dirigentes de associações de moradores proibindo-os de participarem das reuniões semanais do FSM, com objetivos claros de esvaziarem o principal movimento social construído nos últimos anos no Complexo de Favelas de Manguinhos. (ARAÚJO, 2011, p.79)

Assim, o instrumento que tinha em sua essência criar um novo modelo de ação coletiva foi perdendo força nos processos do PAC e o Fórum foi se esvaziando, fazendo com que os dirigentes das associações de moradores procurassem uma articulação direta com as autoridades governamentais envolvidas nesses processos (LIMA, 2017), o que encerrou muitas possibilidades de participação popular para o movimento coletivo, visto que novamente o poder de interlocução coletiva foi atribuído a poucas pessoas e muitos desses indivíduos ainda mantinham as antigas relações clientelistas.

Segundo Santos (2007), existem três condições essenciais para se vislumbrar um cenário participativo: garantia de sobrevivência; garantia à liberdade; e acesso à informação.

Sob essa perspectiva, Lima (2017) afirma que em Manguinhos nenhuma das três condições é atendida. A sobrevivência de uma parcela dos cidadãos locais é ameaçada pela falta de recursos e serviços básicos; a liberdade é ameaçada pela existência dominante da violência proporcionada pelos constantes confrontos entre o narcotráfico, as milícias e as

forças policiais; e, por fim, o acesso à informação, sobretudo sobre processos relacionados ao PAC, ocorreu dentro de uma estrutura verticalizada e ineficaz, completando o cerceamento de ações participativas naquele território.

Trindade (2012) aponta o processo participativo no âmbito do PAC como frágil e o avalia como ineficaz, apesar de alguns avanços terem sido obtidos. Dentre eles pode-se citar as pequenas alterações no escopo inicial do programa que permitiram o aumento de unidades habitacionais, por exemplo; ou ainda uma maior abertura às reivindicações de moradores, mesmo que a estrutura verticalizada com que o programa era operado não permitisse que ações a essas demandas requeridas fossem tomadas a curto ou médio prazos, minando possibilidades importantes de participação, como constata Vargas, ao perceber que “o ambiente no território [Manguinhos] não era o mais animador para a participação social” (VARGAS, 2016, p.45), o que veio a piorar com o passar do tempo quando a violência avançou e as constantes movimentações do tráfico e da polícia acabaram por inviabilizar as atividades sociais já planejadas à época, sendo essas desmobilizadas.

Nesse contexto de uma população de baixa renda e de baixo assistencialismo, onde mulheres e homens com níveis rasos de educação constroem, afastados dos grandes centros, suas residências e com elas formam novas cidades e uma nova forma de cidadania intrínseca ao território entrincheirado no qual habitam (HOLSTON, 2013), nasce uma “cidadania insurgente” e resistente, advinda do processo de reorientação da participação e das necessidades cada vez mais latentes desse povo.

Para Araújo (2011), o baixo capital social de uma sociedade com as características de Manguinhos, dispersa e mal articulada favorece a tomada de controle por grupos cerceadores de direitos como o narcotráfico, impedindo mobilizações por parte da comunidade, dificultando, assim, a distribuição equitativa das demandas e recursos e, também, a participação em assuntos coletivos.

Silva e Leite (2008) compara que a situação de violência vivenciada pela população em Manguinhos à experiência de um

confinamento territorial, produzido por eventos fora de controle, em graus e intensidade muito maiores do que aquela que atinge o conjunto da população da cidade, igualmente assoberbada por episódios violentos que se repetem sem cessar. (SILVA; LEITE, 2008, p.14,15)

Tal situação levou a população diversas vezes ao “silenciamento coletivo”, resultado do “confinamento geográfico” que “cerceia-lhes também a palavra” (SILVA; LEITE, 2008, p.16). Silenciamento que para Lima (2017) foi (e ainda é) enfrentado em diversos momentos na luta social de grupos populares, sem que tenham obtido, ainda, sucesso satisfatório em suas investidas.

Esses grupos buscam constantemente inovações criativas no campo das possibilidades participativas, ainda que submetidos a condições adversas, devendo ser vistos como únicos no processo de construção da identidade coletiva na localidade de Manguinhos.

Uma identidade que não evidencia a vulnerabilidade social como um estigma de ausência, mas sim reconhece a potência que a experiência e o trabalho coletivo representam na reorientação da participação popular sob a ótica da “Participação Cidadã”: “lastreada num conceito amplo de cidadania, que não se restringe ao direito ao voto, mas constrói o direito à vida do ser humano como um todo” (GOHN, 2011, p.18). Evidenciando, assim, novas possibilidades democráticas para a representação e reivindicação de interesses coletivos populares, ampliando o exercício da democracia e mudando rumos em busca de uma melhor qualidade de vida desses grupos (LIMA, 2017).

4.3 O POTENCIAL DA ENGENHARIA URBANA COMO INSTRUMENTO FORMADOR DE COMUNIDADES CÍVICAS

Os espaços públicos são a essência do ambiente urbano, sendo (da Antiguidade até os dias atuais) espaço de encontro e trocas sociais, incentivando práticas participativas entre cidadãos, bem como alimenta o interesse de questões coletivas de bem comum (LUGO e RAMÍREZ, 2014). Portanto, cuidar dos espaços urbanos é promover convívio social, que resgata valores importantes para vencer dilemas coletivos.

O planejamento urbano pode promover esse “cuidado” através das ações planejadas, tendo o poder de alterar, a curto e longo prazos, os cenários urbanos através da regulamentação e fiscalização de leis, além das intervenções propostas por ele, incluindo a elaboração do Plano Diretor, instrumento básico “da política de desenvolvimento e de expansão urbana” instituído pela Constituição Federal, exigido obrigatoriamente para municípios com densidade demográfica de mais de vinte mil habitantes e que tem por finalidade orientar e ordenar o desenvolvimento nessas cidades, garantindo seu correto funcionamento e promovendo, através dele, bem-estar aos seus usuários (BRASIL, 1988, p. 112).

Contudo, como alerta Gehl (2015), o planejamento urbano geralmente tem sido pautado pelo crescimento econômico ao invés do desenvolvimento sustentável, o que tem gerado uma linha de prioridades onde o maior peso é despendido nas edificações, seguido pelos locais comuns e, em último lugar, a vida das pessoas que habitam e utilizam essas cidades, assumindo um papel segregador nas cidades, aumentando seus problemas sociais e reduzindo a qualidade de vida de todos os que nela habitam.

Jan Gehl (2015) também aponta que é preciso inverter a ordem de prioridades do planejamento urbano, colocando em primeiro lugar a vida, seguido pelos espaços públicos e, por fim, os edifícios.

Nesse contexto, o planejamento participativo, tem especial relevância, visto que leva em consideração informações sobre as necessidades de todos os envolvidos, construindo, juntos, as diretrizes e os parâmetros a serem seguidos no plano de desenvolvimento urbano.

Essa não é uma alternativa fácil, uma vez que a maioria das cidades brasileiras cresceram territorialmente e demograficamente sem as orientações de um planejamento urbano adequado e sem a infraestrutura necessária para esse crescimento, mesclando áreas formais e informais em um mesmo território, cada uma com suas identidades, potencialidades e ausências, como aponta Schweizer (2000).

Apesar de ser difícil encontrar um equilíbrio entre as soluções técnicas de planejadores e os interesses da população (SCHWEIZER, 2000), acredita-se que a Engenharia Urbana tenha valor agregado nesse contexto pela sua visão sistêmica e pela sua aplicabilidade prática nas tarefas propostas para a urbe.

Segundo Alves (2001), o planejamento participativo contempla três grandes vantagens:

- I. A promoção da inclusão social e **criação de capital social**;
- II. O **incremento da confiança** nas tomadas de decisão ao longo do tempo; e
- III. A promoção de boas práticas de governança.

Esses fatores conferem a essa metodologia de planejamento e, conseqüentemente, à Engenharia Urbana especial importância na constituição de comunidades cívicas a partir da criação de capital social advindo da promoção de confiança mútua em processos participativos nos ambientes urbanos.

Tal condição se justifica pela falta da consciência individual de pertencimento a uma coletividade que, segundo Giddens (1996) e Ascher (1995) é proporcionada pela deficiência de democracia e cidadania que acomete as cidades no momento contemporâneo. Isso dificulta (quando não impossibilita) as ações coletivas extremamente necessárias à dinâmica urbana (ALVES, 2001).

Nesse contexto, se faz urgente resgatar a ação coletiva que poderá proporcionar o avivamento democrático nas cidades contemporâneas para restabelecimento da dinâmica urbana.

Assim, a autora acredita que a Engenharia Urbana tenha verdadeiro potencial para constituição de comunidades cívicas ao estabelecer o equilíbrio necessário entre a tecnologia e aspirações sociais dos diversos atores envolvidos no contexto urbano, assim como ocorre em Vauban ao convocar a participação coletiva com reais direcionamentos dos

questionamentos levantados, fazendo com que o desenvolvimento proposto pelo planejamento urbano fosse alcançado e até superado em alguns aspectos.

Diferente do que ocorreu em Manguinhos, quando os processos participativos conseguiram, em pequeno grau, levantar as necessidades da população, mas essas não foram levadas à frente no processo de tomada de decisão do programa de desenvolvimento urbano pelo qual passava à época do PAC-Favelas, desperdiçando uma grande chance de levar algum desenvolvimento em bases sustentáveis àquele território potencialmente criativo e de carências proeminentes que cerceiam as liberdades substantivas daqueles que nele habitam ou frequentam.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Historicamente a população urbana, sobretudo a parcela em maior desvantagem econômica, e conseqüentemente social, convive com as desigualdades que ações de “desenvolvimento urbano” provocaram em seus territórios. A situação já foi discretamente (ou nem tanto) exposta em obras populares como a música “Saudosa Maloca”, de Adoniran Barbosa:

Se o senhor não está lembrado
 Dá licença de contar
 Que aqui onde agora está
 Esse adifício alto
 Era uma casa velha,
 Um palacete abandonado.
 Foi aqui seu moço
 Que eu, Matogrosso e o Joca
 Construímos nossa maloca
 Mas um dia nem quero me lembrar
 Veio os homens com as ferramentas
 O dono mando derrubá
 Peguemo todas nossas coisas
 E fomos pro meio da rua
 Apreciar a demolição
 Que tristeza que eu sentia
 Cada táuba que caia
 Doía no coração
 Matogrosso quis gritar
 Mas em cima eu falei:
 Os homis ta com a razão
 Nós arranja outro lugar
 Só se conformemos quando o Joca falou
 “Deus da o frio conforme o cobertor”
 E hoje nós pega a paia
 Nas grama do jardim
 E pra esquecer nós cantemos assim:
 Saudosa maloca,
 Maloca querida
 Dim dim donde nós passemos
 Dias feliz de nossa vida (BARBOSA, 2003)¹¹

Na música, composta no ano de 1951, o artista explicita todo o sofrimento de pessoas que viram a esperança de ter um lar encontrada em edificações abandonadas na cidade de São Paulo desmoronar junto com remoções irresponsáveis e inconseqüentes realizadas por parte da especulação imobiliária que tomava conta da urbanização acelerada na primeira metade do século XX na cidade.

Os efeitos dessa urbanização sem planejamento e por vezes cruel à grande parte da população não fica esquecida na história como um passado sem marcas ou conseqüências. Muitas são as “malocas” no período contemporâneo e a forma excludente de planejamento

¹¹ Versão originalmente gravada em disco vinil no ano de 1974. É a interpretação mais reconhecida, mas não a primeira versão gravada pelo artista, sendo essa datada de 1951 e continha o “falar errado” mais presente, caracterizando a dicção do cantor e compositor (BORGES, 2016).

urbano pautado exclusivamente pelo crescimento econômico ainda persiste, sobretudo na realidade das cidades brasileiras, fazendo-se urgente repensar os modelos de desenvolvimento urbano buscados através do planejamento das cidades, resgatando a importância de se ter como elemento principal desse desenvolvimento o ser humano. Um dos caminhos vislumbrado por muitos pesquisadores, sendo alguns deles citados nessa pesquisa, é o desenvolvimento urbano sustentável, com a intenção de buscar harmonia e integração nas ações planejadas e executadas dentro do ambiente construído na urbe.

Assim, acredita-se que a visão sistêmica também seja uma facilitadora na obtenção do desenvolvimento sustentável, assim como afirma Campello (2008):

só a análise sistêmica pode permitir a elaboração de soluções integradas a todos os níveis, que o desenvolvimento integral requer. Desenvolvimento integral entendido como o desenvolvimento que considera as interações ambientais, sociais, culturais e econômicas. (CAMPELLO, 2008, p. 3 *apud* MALAGUTI, 2014, p. 10)

Logo, por todo o exposto, é possível concluir que a Engenharia Urbana tem muito a agregar na busca por cidades mais sustentáveis, tendo em vista que considera a abordagem sistêmica em suas análises e ações na urbe, buscando considerar todos os fatores constantes nas áreas de conhecimento e suas relações antes de propor ações para uma determinada área isolada. O que é imprescindível para evitar (e solucionar) problemas pontuais que tendem a gerar um efeito cascata em outras áreas da cidade. Por isso é entendida aqui como detentora de grande potencial para resgatar um ponto de equilíbrio e retroceder o ciclo decadente em que muitas vezes as cidades se encontram.

Consequentemente, a autora, através da pesquisa, também acredita que ao considerar fatores sociais em conjunto com ambientais e econômicos e ao estar aberta à coleta e análise de informações de todos os níveis de interação dos atores da urbe, inclusive por parte de seus cidadãos, a Engenharia Urbana pode auxiliar nos avanços de debates acerca de ações participativas, auxiliando na promoção de novas metodologias participativas que tenham a colaboração mútua como característica intrínseca.

Como abordado no capítulo três da presente pesquisa onde foram explicitadas as ideias e conceitos de Putnam acerca das comunidades cívicas, uma alta colaboração mútua é capaz de gerar confiança nas ações coletivas, que por sua vez tem alto potencial constitutivo de capital social que, quando alcançado (e largamente utilizado) tende a se multiplicar, diferente do capital econômico e financeiro, onde é na reserva de crédito que reside o poder de crescimento.

Com capital social em expansão, cresce a possibilidade de constituição de comunidades cívicas, onde cidadãos não são vistos mais como meros usuários passivos dos ambientes urbanos, mas como atores principais em todos os processos que envolvem as questões da

cidade, desde o planejamento de seu desenvolvimento até o acompanhamento das execuções inerentes a esse desenvolvimento.

Assim, a Engenharia Urbana pode contribuir satisfatoriamente para a constituição desse tipo de comunidade através da sua vertente técnica, que satisfaz as necessidades de cunho material com o alto poder resolutivo inerente a todas as engenharias, mas, ao mesmo tempo, pode satisfazer também as necessidades sociais ao compreender que toda técnica deve estar embasada de necessidades sociais daqueles que utilizam efetivamente o espaço, integrando a toda e qualquer solução sugerida para a urbe: técnica, informação, visão sistêmica e monitoramento contínuo, para retornar estágios importantes quando da descoberta de novos fatos que poderão ser apresentados por qualquer indivíduo envolvido no processo, seja do corpo técnico ou da população.

Como comunidade cívica, a democracia tende a ser melhor vivenciada em todos os seus níveis, possibilitando, através de experiências coletivas para o bem comum, melhor garantia dos direitos individuais na sociedade e redução das privações de liberdades substantivas necessárias à condição de vida digna como defende Sen (2015), portanto auxiliando nos processos de desenvolvimento sustentável nos moldes ditados pela ONU, ratificando a importância da Engenharia Urbana nesse campo de atuação como uma “Engenharia Humana”, que percebe e contempla condições sociais em meio a outras puramente técnicas e/ou econômicas.

A pesquisa não visa esgotar as discussões acerca do tema, mas sim fomentar que mais reflexões possam acontecer, mantendo viva a chama do debate acerca de questões sociais do ambiente construído em conjunto com questões técnicas, legais, ambientais e econômicas, acreditando que só se pode obter resultados satisfatórios se contempladas todas as dimensões do desenvolvimento sustentável, sendo a humana entendida como a dimensão que origina todas as outras sob a ótica de que todo desenvolvimento deve ser feito por pessoas e para pessoas, configurando as necessidades humanas como objetivos principais de qualquer ação que visa o desenvolvimento.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABIKO, Alex; MORAES Odair B. **Desenvolvimento urbano sustentável**. In: Texto Técnico TT/PCC/26, 29 p., ISSN 1413-0386, São Paulo: Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, 2009. Disponível em: <<http://www.pcc.usp.br/files/files/alex/TT26DesUrbSustentavel.pdf>>. Acesso em: 20 dez 2018.
- ABIKO, Alex. **Urban Engineering: Concepts and Challenges**. Methods and Techniques in Urban Engineering. Armando Carlos de Pina Filho and Aloisio Carlos de Pina (Ed.). 2010, p 1-13. ISBN: 978-953-307-096-4. Disponível em: <<https://www.intechopen.com/books/methods-and-techniques-in-urban-engineering/urban-engineering-concepts-and-challenges>>. Acesso em: 25 dez 2018.
- _____. **O que faz o engenheiro urbano?**. Revista Infraestrutura Urbana, ed. 12, dez 2011a. Entrevista concedida a Mirian Blanco. Revista eletrônica mensal. Disponível em: <<http://infraestruturaurbana.pini.com.br/solucoes-tecnicas/12/o-quefaz-o-engenheiro-urbano-professor-da-universidade-250905-1.aspx>>. Acesso em: 10 jan 2018.
- _____. **Urbanismo sustentável, uma visão sistêmica**. Redação AECweb (Arquitetura, Engenharia e Construção). 08 abr 2011b. Disponível em: <http://www.aecweb.com.br/cont/n/urbanismo-sustentavel-uma-visaosistematica_3938>. Acesso em: 24 fev 2018.
- ABRAMO, Pedro. **Eu já tenho onde morar... a Cidade da informalidade**. In: ABRAMO, Pedro (org.). Cidade da Informalidade: o desafio das cidades latino-americanas, p. 7-12. Rio de Janeiro: Sete Letras, 2003.
- ALVES, Sónia Cristina Nunes. **Planeamento Colaborativo em contextos de Regeneração Urbana**. Dissertação de Mestrado em Planeamento e Projeto do Ambiente Urbano. Universidade do Porto. Faculdade de Engenharia. Porto: FAUP, 2001.
- ARAGÃO, Amanda Pereira. **Estimativa da contribuição do setor petróleo ao produto interno bruto brasileiro: 1955/2004**. Dissertação de Mestrado em em Ciências em Planejamento Energético. Programa de Pós-graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.
- ARAÚJO, Maria Celina Soares D'. **Capital Social**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.
- ARAÚJO, João Batista de Oliveira. **Cidadania escassa, controle negociado e os movimentos populares em favelas**: reflexões a partir do estudo de caso do Fórum Social de Manguinhos, no Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), 2011.
- ARAÚJO, Andréa Alves. **Participação da sociedade na decisão urbana**. Dissertação de Mestrado em Engenharia Urbana (PEU/UFRJ), 2014.
- ASCHER, François. **Metapolis – Acerca do futuro da cidade**, Oeiras: Celta Editora, 1998.
- BANFIELD, Edward. **The Moral Basis of a Backward Society**. New York: Free Press, 1958.
- BARBOSA, Adoniran. **Compilação 2 LPS em 1CD**. São Paulo: EMI Music Brasil. 2003.
- BARCELLOS, Paulo Fernando Pinto; BARCELLOS, Luiz Ferando Pinto. **Planejamento urbano sob perspectiva sistêmica**: considerações sobre a função social da propriedade e a preocupação ambiental. Revista FAE, v. 7, n. 1, p. 129-144. Curitiba: jan-jun/2004.

BATES, Robert H . **Social dilemmas and rational individuals: an essay on the new institutionalism**. Duke: Duke University, 1992.

BERGER, Guy, (1972). **Conditions d'une problématique de l'interdisciplinarité**, In Ceri (ed.) *L'interdisciplinarité. Problèmes d'enseignement et de recherche dans les Universités*, pp. 21-24. Paris: UNESCO/OCDE, 1972.

BODSTEIN, Regina & ZANCAN, Lenira. **Processo de Implantação do DLIS-Manguinhos**. In: BODSTEIN, Regina & ZANCAN, Lenira. Monitoramento e Avaliação do Programa de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) Manguinhos – Relatório de Pesquisa (Convênio FINEP/ENSP/FIOCRUZ 2000-2003), 2003.

BORGES, Gabriel Caio Correa. **O memorialista improvável: Adoniran Barbosa e a tradição do samba em São Paulo em “Saudosa Maloca”**. Revista Garrafa, n. 38, julho - dezembro, p. 41- 52. Rio de Janeiro, 2016.

BIANCO, Mila Lo. **O PAC-Manguinhos: política urbana, usos e representações da cidade**. Escola de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), Rio de Janeiro: FGV, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 fev 2018.

_____. **Curso de capacitação: Trabalho Social em programas de habitação de interesse social / Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação** . – 2. ed. Brasília: MCidades/SNH ; [Florianópolis] : NUTE/UFSC, 2014.

BURGOS, Marcelo Baumann. **Dos Parques Proletários ao Favela Bairro**. In: Um século de Favela. Org. ZALUAR & ALVITO. Rio de Janeiro. FGV. 1998.

CAMPELLO, Célio da C. **Áreas Verdes - Índices que Sustentam a Vida**. São Paulo: Ministério Público de São Paulo, 2008.

CAMPOS, André G. et al. **Atlas da Exclusão Social no Brasil: Dinâmica da exclusão social na primeira década do século XXI**, Rodrigo. GUERRA, Alexandre; POSCHMANN, Marcio; SILVA Ronnie Aldrin (Orgs.), v. 2. São Paulo: Cortez Editora, 2015.

CAPRA, Fritjof. **A Concepção Sistêmica da Vida**. In: O Ponto de Mutação. 26 ed, p. 259-298, ISBN: 978-85-316-0309-9. São Paulo: Cultrix, 2006.

CASTORIADIS, Cornelius. **As encruzilhadas do labirinto II: domínios do homem**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

COLEMAN, James S. **Social Capital in the Creation of Human Capital**. *American Journal of Sociology*, v. 94 Supplement, p. 95-120. 1988.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1991.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. **Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma Contradição de Termos?** Revista Brasileira de Estudos urbanos e regionais nº 2, novembro, 1999. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2000n2p55>>. Acesso em: 20 dez 2018.

SILVA, D. J. da. **O paradigma transdisciplinar**: uma perspectiva metodológica para a pesquisa ambiental. In: Workshop Sobre Interdisciplinaridade. São José dos Campos: INPE, 1999.

DASGUPTA, Partha. **Trust as a commodity**. Cambridge: Universidade de Cambridge, Departamento de Economia Aplicada, 1986.

DIAS, Alexandre Pessoa; MADUREIRA, José Leonídio; SILVA, Mayalu Matos; SOARES, Fernando Luís Monteiro; OLIVEIRA, Michelle; EVANGELISTA, Patrícia & EICH, Milena. **A Construção de Redes Sociais de Manguinhos Frente ao Desafio da Desterritorialização das Políticas Públicas**. In: VI Encontro Internacional Fórum Paulo Freire, Globalização, Educação e Movimentos Sociais: 40 anos da Pedagogia do Oprimido. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica - PUC, 16 a 20 de setembro de 2008.

ESMAN, Milton J. & UPHOFF, Norman T. **Local organizations: intennediaries in rural development**. Lthaca: Cornell University Press, 1984.

EVANS, Peter (ed.). **State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development**. Califórnia: University of California Press, 1997.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. **A Comunidade Cívica em Walzer e Putnam**. Revista Lua Nova, n. 51, p. 71-96. CEDEC: São Paulo, 2000.

FERNANDES, Tania Maria; LIMA, André Luiz da Silva. **O 'Trabalho Social' em projetos públicos de habitação**: alguns pontos para a análise da atuação do PAC Favelas (2008-2012). Anais do XXXVII Simpósio Nacional da ANPUH. Natal, RN, 2013.

FILHO, Gilberto Montibeller. **Ecodesenvolvimento e Desenvolvimento Sustentável: Conceitos e Princípios**. Revista Textos de Economia, v. 4, n. 1, p. 131-142. Florianópolis: UFSC, 2013.

FILHO, Armando Carlos de Pina; ROSSI, Angela Maria Gabriella. **Engenharia Urbana**. Revista Brasileira de Gestão Urbana (*Brazilian Journal of Urban Management*), v. 5, n. 2, p. 11-12, jul./dez. 2013.

FORRESTER, Jay W. **Urban dynamics**. Waltham: Pegasus Communications, 1969.
_____. **The beginning of system dynamics**. Banquet talk at the international meeting of the System Dynamics Society. Stuttgart, Germany, July 13, 1989.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, J. P. **Equipes de Referência**: arranjo institucional para Potencializar a colaboração entre disciplinas e profissões. Interface – Comunic, Saúde, Educ, v.11, n.22, p.239-55, mai-ago 2007.

GAMBETTA, Diego. **Can we trust trust?**, in: Gambetta, Diego. (ed.). *Trust: making and breaking cooperative relations*. Oxford: Blackwell, 1988.

GEHL, Jan. **Cidades Para Pessoas**. MARCO, Anita Di (trad.). 3 ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da Modernidade**, Oeiras: Edição Celta, 1996.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais na Contemporaneidade**. Revista Brasileira de Educação. v. 16 n. 47 maio-ago, 2011.

HARVEY, David. **Justice, nature and the geography of difference**. Nova Jersey: Blackwell Publishers, 1996.

_____. **A liberdade da cidade**, In: MARICATO, Ermínia (Ed.). Cidades Rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. 1. ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

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

HUME, David. **Tratado da natureza humana: uma tentativa de introduzir o método experimental de raciocínio nos assuntos morais / Hume; tradução: Débora Danowski**. - 2.ed. - São Paulo: Editora UNESR, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). In: Banco de dados agregados. Disponível em <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 24 fev 2018.

JANTSCH, Erich. **Towards interdisciplinarity and transdisciplinarity in education innovation**. In: Interdisciplinarity-problems of teaching and research in universities. Paris: OECD, 1972.

KROHLING, Aloisio. **A busca da transdisciplinaridade nas ciências humanas**. Revista Espaço Transdisciplinar, v. , n. 1, p. 5-11, Vila Velha: mar. 2017. Disponível em: <<http://revistas.novomilenio.br/index.php/RET/article/view/36>>. Acesso em: 20 abr 2018.

LAMBERTS, Roberto; DUTRA, Luciano; PEREIRA, Fernando O. Rutkay. **Eficiência Energética na Arquitetura**. 3.ed. Rio de Janeiro, 2004.

LERNER, Jaime. **Acupuntura urbana**. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2011.

LIMA, André Luiz da Silva. **As relações de poder na condução de políticas públicas em assentamentos populares: As associações de moradores no contexto da implementação das intervenções do PAC em Manguinhos (RJ, 2008-2013)**. In: XVI Encontro Regional de História. ANPHU-Rio: Saberes e práticas científicas (Anais). p. 1-19. Rio de Janeiro, 2014.

_____. **“Não vou bater palmas para maluco dançar”**: participação social nas favelas de Manguinhos (Rio de Janeiro, 1993-2011). Tese de Doutorado em História das Ciências e da Saúde - Fundação Oswaldo Cruz. Casa de Oswaldo Cruz, 2017.

LITTLE, Joseph. **Baugruppe – Lessons from Freiburg: On Creating a Sustainable Urban Community**. Building Life Consultancy. Dublin, 2014. Disponível em: <http://www.josephlittlearchitects.com/sites/josephlittlearchitects.com/files/baugruppe_0.pdf>. Acesso em: 22 mai 2018.

LUGO, Jonathan Hammurabi González; RAMÍREZ, Jorge Carlos Parga. **El espacio público –parques y jardines – en Aguascalientes [México] y las relaciones sociales**. Tres casos. Revista Labor e Engenharia, v. 8, n. 2, p. 19-32. Campinas, 2014.

MALAGUTI, Regina. **Modelo Conceitual da Visão Sistêmica Aplicado às Cidades e ao Diagnóstico Municipal**. 2014. 131 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

MARICATO, Ermínia. 1996. **Metropole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996, p. 43.

_____. **Cidades Rebeldes**: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. 1. ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

_____. **Para entender a crise urbana**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARQUES, Amanda Martins/ SILVA, Amanda Aragão da/ ROCHA, João Pedro Maciente. **Perspectivas para Inserção Urbana**: Análise do Programa Minha Casa Minha Vida no Porto Maravilha. In: II Encontro Nacional de Tecnologia Urbana - ENURB / V Simpósio de Pós-Graduação em Engenharia Urbana / II Simpósio de Infraestrutura e Meio Ambiente, Anais, p. 976-438. Passo Fundo: Universidade Federal de Universidade de Passo Fundo, 2015. Disponível em: <<http://editora.upf.br/images/ebook/enurb2.pdf>>. Acesso em: 15 jan 2018.

MEADOWS, Donella H. et al. **The limits to growth**. Nova Iorque: Universe Books, 1972.

MEDEARIS, Dale; DASEKING, Wulf. **Freiburg, Germany: Germany's Eco-Capital**. In: BEATLEY, Timothy (Ed.). *Green cities of Europe : global lessons on green urbanism*. Washington: Island Press, 2012.

MENA, Fernanda. **Corrupção define Brasil, mas não o brasileiro**. Periódico Folha de São Paulo. Jornal eletrônico. 24 out 2017. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/10/1929574-corrupcao-define-brasil-mas-nao-o-brasileiro-diz-estudo.shtml>>. Acesso em: 05 dez 2017.

MICHALKA, Camilo Jr. **A Engenharia Urbana e as Cidades**. In: V SIMPÓSIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA | I ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA URBANA, Rio de Janeiro, 2013.

MOURA, Ricardo Lima Saraiva da Maia e. **Estudo do Eco-bairro de Vauban, em Freiburg, Alemanha Contributos para a definição de um modelo participativo com vista à disseminação de Eco-bairros em Portugal**. Dissertação de Mestrado em Arquitetura. Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa, 2011.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. **Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento**. Revista FAE, v.5, n.2, p. 7-48, 2002.

OLIVEIRA, Nelson Carlos de. **Entrevista** concedida à André Lima, Gleide Nascimento e Tania Fernandes (Projeto História das comunidades de Manguinhos) realizada em 28 de setembro de 2012.

ONU. **Carta das Nações Unidas**. Impresso pelo Centro de Informação da ONU para o Brasil. Rio de Janeiro: UNIC, 1945.

_____. Department of Economic and Social Affairs. **World urbanization prospects: the 2014 revision**. Nova Iorque, 2015.

PANDOLFI, Dulce; GRYNSZPAN, Mario. **Poder público e favelas**: uma relação delicada. In: OLIVEIRA, Lucia Lippi (Org.). *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

PAGDEN, Anthony. **The destruction of trust and its economic consequences in the case of eighteenth-century Naples**, in: Gambetta, Diego. (ed.). *Trust: making and breaking cooperative relations*. Oxford: Blackwell, 1988.

PARK, Robert. **On Social Control and Collective Behavior**. Chicago University Press, Chicago, 1967.

PIAGET, Jean. **Epistemologie des relations interdisciplinaires**, In: Ceri (ed.) *L'interdisciplinarité. Problèmes d'enseignement et de recherche dans les Universités*, pp. 131-144. Paris: UNESCO/OCDE, 1972.

PIVETTA, Fátima; PORTO, Marcelo Firpo. **PAC-Manguinhos**: como promessa, como desconfiança, como esperança. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2008.

PIVETTA, Fátima; CARVALHO, Maria Alice Pessanha. **O Território Integrado de Atenção à Saúde em Manguinhos**: somos todos aprendizes. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

PUTNAM, Robert D. **Bowling Alone: America's Declining Social Capital**. Journal of Democracy, v. 6, n. 1, p. 65-78, 1995.

_____. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. 5.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

RODRIGUES, Maria Cecília Prates. **O índice do desenvolvimento humano (IDH) da ONU**. Revista Conjuntura Econômica, v.47, n.7, p.20, Rio de Janeiro, 1993.

ROLBIK, Raquel; KLINK, Jeroen. **Crescimento econômico e desenvolvimento urbano**: Por que nossas cidades continuam tão precárias? Revista Novos Estudos, ed. 89, v. 30, n. 1, p. 89-109, São Paulo: CEBRAP: março, 2011.

ROSSI, Angela Maria Gabriella. **Contribuições para o Desenvolvimento Urbano e Ambiental**, in: Mesa Redonda Formação em Tecnologia Urbana. Passo Fundo, 2015.

RUEDA, Salvador. **Habitabilidad y calidad de vida**. In: Ciudades para un futuro mas sostenible. Madrid: UPM, jun. 1997. Disponível em: <<http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a005.html>>. Acesso em 17 jan. 2018.

WHITEHEAD, Laurence. **Jogando boliche no Bronx**: os interstícios incivis entre a sociedade civil e a sociedade política. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 14, n. 41, 1999.

SACHS, Ignacy; STROH, Paula Yone (Org.). **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de economia**. São Paulo: Atlas, 1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007

SCATOLIN, Fábio Dória. **Indicadores de desenvolvimento**: um sistema para o Estado do Paraná. Porto Alegre, 1989. Dissertação de Mestrado em Economia – Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

SCHWEIZER, Peter José. **Planejamento Participativo e a Execução Associativa na Execução de Projetos para a Promoção do Desenvolvimento Sustentável**. In: SCHWEIZER, Peter José (Ed.). Planejamento Participativo na Reestruturação Urbana. Rio de Janeiro: Associação Fluminense de Ex-Bolsistas da Alemanha, 2000.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. 1.ed. São Paulo: Companhia de Bolso, 2015.

SFEIR, Marilu Kanakri. **A Participação da Cidadania no Processo de Planificação Urbana na Alemanha**. In: SCHWEIZER, Peter José (Ed.). Planejamento Participativo na

Reestruturação Urbana. Rio de Janeiro: Associação Fluminense de Ex-Bolsistas da Alemanha, 2000.

SILVA, Amanda Aragão da; PFEIFFER, Cláudia Ribeiro. **Contribuições da Engenharia Urbana para o Desenvolvimento Social e Econômico de Uma Localidade**: Resgatando a participação cívica e auxiliando processos de governança. In: I Simpósio Nacional de Gestão e Engenharia Urbana, Anais, p. 432-438. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2017. Disponível em: <<http://www3.fai.ufscar.br/links/Anais%20Singeurb%202017.pdf>>. Acesso em: 20 mar 2018.

SILVA, Luiz Antônio Machado da; LEITE, Márcia Pereira. **Violência, crime e polícia**: o que os favelados dizem quando falam desses temas? In: SILVA, Luiz Antônio Machado da (org). Vida sob cerco – Violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2008.

SOBRAL, Helena Ribeiro. **O meio ambiente e a cidade de São Paulo**. São Paulo: Makron Books, 1996.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento econômico**. São Paulo: Atlas, 1993.

SUNKEL, Osvaldo; PAZ, Pedro. **El sudesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo**. 22. ed. México: Siglo XX Editores, 1988.

TASCHNER, Suzana Pasternak. **O Brasil e suas favelas**. In: ABRAMO, Pedro (org.), Cidade da Informalidade, p. 13-42. Rio de Janeiro: Sete Letras, 2003.

TAYLOR, Michael. **Community, anarchy and liberty**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1982. p. 28-29 (grifo do original).

TRINDADE, Cláudia Peçanha. **O Programa de Aceleração do Crescimento**: Infraestrutura/Urbanização de Favelas. Diagnósticos histórico-urbano-sanitário, Subsídios para políticas públicas sustentáveis em saúde. Rio de Janeiro, 2007.

_____. **"Não se faz omelete sem quebrar os ovos"**: Política Pública e Participação Social no PAC Manguinhos - Rio de Janeiro. Tese de doutorado. Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, 2012.

VIANNA, João Carlos T. **O Pensamento Sistêmico e a Modelagem**. In: Revista Didática Sistêmica. Rio Grande do Sul: Fundação Universidade Federal do Rio Grande, v. 1, out-dez 2005, p. 90-105. Disponível em: <<http://www.seer.furg.br/redsis/article/download/1186/480>>. Acesso em: 07 mar 2018.

ZETTERBAUM, Marvim. **Alexis de Tocqueville**. In Strauss, Leo & Cropsey, Joseph (orgs.). Historia de La Filosofia Política. Fondo de Cultura Económica: México, 1996.

_____. **Tocqueville and The Problem of Democracy**. Stanford: Stanford University Press, 1967.

APÊNDICE

Comunidades cívicas no Brasil?

O formulário tem o objetivo de coletar informações anônimas sobre o senso de cooperação cívica para fundamentação de pesquisa científica para dissertação de mestrado profissional em Engenharia Urbana.

* Todos os dados coletados serão analisados e utilizados de forma anônima.

***Obrigatório**

Endereço de e-mail *

1. Sobre o Cidadão

Informações sobre o perfil do cidadão.

1.1 Qual a sua Idade? *

1.2 Gênero?

Marcar apenas uma oval.

- Feminino
- Masculino
- Outro

1.3 Em qual cidade você nasceu? *

1.4 Em qual cidade você mora? *

1.5 Qual é a sua escolaridade? * *Marcar apenas uma oval.*

- Alfabetizado
- Ensino fundamental incompleto
- Ensino fundamental completo
- Ensino médio incompleto
- Ensino médio completo
- Ensino superior incompleto
- Ensino superior completo
- Especialização ou MBA incompleto
- Especialização ou MBA completo
- Mestrado incompleto
- Mestrado completo
- Doutorado incompleto
- Doutorado completo
- Pós-Doutorado completo

1.6 Profissão

1.7 Você participa de alguma associação (desportiva, sindicatos, associação de moradores, etc)? * *Marcar apenas uma oval.*

- Sim
- Não

Qual (is)?

Por que? *

1.8 Qual canal mais utiliza para se atualizar sobre notícias importantes de sua cidade/estado/país? * *Marcar apenas uma oval.*

- Redes Sociais
- Sites de Notícias (G1, CNN, etc.)
- Jornal físico (Folha, O Globo, Dia, Extra, etc)
- TV
- Não busco notícias

2. Sobre a Cidadania

Como anda o exercício da cidadania?

2.1 Você se importa com o que acontece no bairro onde você mora? * *Marcar apenas uma oval.*

- Sim
- Não

Por favor, justifique sua resposta. *

2.2 Você se importa com o que acontece na sua cidade/País? * *Marcar apenas uma oval.*

- Sim
- Não

Por favor, justifique sua resposta. *

2.3 Para você, o que é ser cidadão? *

2.4 Você se sente cidadão? * *Marcar apenas uma oval.*

- Sim
 Não

Por favor, justifique sua resposta. *

2.5 Como você acha que um cidadão deve atuar na sociedade? * *Marcar apenas uma oval.*

- Votando
 Cumprindo seus deveres
 Exercendo seus direitos
 Todas as alternativas anteriores
 Nenhuma das alternativas anteriores
 Outro

Se você respondeu "outro", indique quais formas o cidadão deve atuar na sociedade:

3. Cidadãos Atuantes

Como nós, cidadãos, estamos contribuindo para a vida urbana?

3.1 Você acha necessário interferir em questões públicas como cidadão? * *Marcar apenas uma oval.*

- Sim.
 Não.

Por favor, justifique sua resposta. *

3.2 Você tem interesse em interferir em questões públicas como cidadão? * *Marcar apenas uma oval.*

- Sim.
- Não.

Por favor, justifique sua resposta. *

3.3 Você se julga capaz de interferir em questões públicas como cidadão? * *Marcar apenas uma oval.*

- Sim.
- Não.

21. Por favor, justifique sua resposta. *

3.4 Como você interfere nas questões públicas? *

3.5 Como você gostaria de interferir nas questões públicas? *

3.6 Se o voto não fosse obrigatório no Brasil, você iria às urnas nas eleições? * *Marcar apenas uma oval.*

Sim

Não

Por favor, justifique sua resposta. *

4. Governos Atuentes

Como nossos governos vêm colaborando para a melhoria da vida urbana?

4.1 Na sua opinião, quais as responsabilidades do Governo do local onde você mora? *

4.2 Como você percebe o Governo da sua cidade? *

4.3 Na sua opinião, confiança é um conceito importante para a vida pública? * *Marcar apenas uma oval.*

Sim

Não

Por favor, justifique sua resposta. *

4.4 Você acha que a confiança é um sentimento presente na vida pública que está inserido(a)? *

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

Por favor, justifique sua resposta. *

4.5 Você acha que a população da sua cidade obedece às leis? * *Marcar apenas uma oval.*

Sim

Não

Outro

Por favor, justifique sua resposta. *

4.6 O que você pensa sobre a questão acima? *

4.7 Em uma estrutura política igualitária, os direitos e deveres devem acontecer para todos os cidadãos, não admitindo preferências e/ou vantagens individuais. Você gostaria que essa estrutura fosse aplicada no local onde mora? * *Marcar apenas uma oval.*

Sim

Não

Por favor, justifique sua resposta. *

*Todas as informações colhidas serão tratadas de modo anônimo e somente serão usadas para análises referentes à Pesquisa para Dissertação do Mestrado Profissional em Engenharia Urbana, que visa compreender as complexidades urbanas e, talvez, instruir processos futuros para a melhoria de vida da cidade e de seus cidadãos.



Envie para mim uma cópia das minhas respostas.

Powered by
 Google Forms