



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

Vilma Leila de Souza Ferreira Leal

A CIDADE E O CIDADÃO: gestão participativa nos projetos de
Engenharia Urbana

Rio de Janeiro
2012



UFRJ

Vilma Leila de Souza Ferreira Leal

A CIDADE E O CIDADÃO: gestão participativa nos projetos de Engenharia Urbana

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: Professora Cláudia Ribeiro Pfeiffer, D.Sc.

Rio de Janeiro
2012

Leal, Vilma Leila de Souza Ferreira.

A Cidade e o Cidadão: gestão participativa nos projetos de Engenharia Urbana / Vilma Leila de Souza Ferreira Leal. – 2012. 98f: il ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola Politécnica, Programa de Engenharia Urbana, Rio de Janeiro, 2012.

Orientadora: Cláudia Ribeiro Pfeiffer

1. Participação Social. 2. Engenharia Urbana. 3. Programa de Aceleração do Crescimento. 4. PAC Social do Complexo do Alemão. I. Pfeiffer, Cláudia Ribeiro. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Escola Politécnica. III. Título.



UFRJ

A CIDADE E O CIDADÃO: gestão participativa nos projetos de Engenharia Urbana

Vilma Leila de Souza Ferreira Leal

Orientadora: Professora Cláudia Ribeiro Pfeiffer, D.Sc.

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

Aprovada pela Banca:

Presidente, Professora Cláudia Ribeiro Pfeiffer, D.Sc., UFRJ

Professora Rosane Martins Alves, D.Sc., UFRJ

Professor Mauro Kleiman, D.Sc., UFRJ

Professor Fabrício Leal de Oliveira, D.Sc., UFRJ

Rio de Janeiro
2012

DEDICATÓRIA

Talissa e Matheus, razão de meu viver;
Jayme, pelo companheirismo de sempre;
Meus pais, pelos belos ensinamentos;
Dedéia, pelo incentivo e cobrança;
Zezé, pela intensa energia positiva.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela maravilhosa oportunidade deste aprendizado.

A todos familiares e amigos, pela motivação.

A Professora Cláudia Ribeiro Pfeiffer por sua orientação, com empatia e intensa serenidade.

Ao Coordenador do Programa de Engenharia Urbana, Professor Fernando Rodrigues Lima, pela dedicação e determinação no encaminhamento das ações e informações necessárias.

À Professora Rosane Martins Alves, pela atenção em todos os momentos, fazendo valer sua simplicidade e objetividade.

Aos Professores Mauro Kleiman e Fabrício Leal de Oliveira, pela aceitação na participação de minha banca examinadora.

Ao Secretário de Habitação e Interesse Social, José do Carmo Alves e Willian de Castro Resende, do Instituto URBES, do município de Barra Mansa, pela visita ao Complexo do Alemão.

À Urbanista Ruth Jurberg, pela atenção imediata à entrevista sobre a avaliação do PAC Social Complexo do Alemão.

À Socióloga Tereza Maria Góes Monteiro de Oliveira, da Secretaria Executiva do Conselho Nacional das Cidades, pelo envio das Resoluções das Conferências Nacionais das Cidades.

RESUMO

LEAL, Vilma Leila de Souza Ferreira. **A CIDADE E O CIDADÃO: gestão participativa nos Projetos de Engenharia Urbana.** Rio de Janeiro, 2012. Dissertação (Mestrado) – Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012.

No Brasil cerca de 80% da população está concentrada em áreas urbanas, e esse fato acarreta, não só problemas ambientais, mas também dificuldades crescentes de planejamento, implantação e gestão dos sistemas urbanos, além das dificuldades sociais ocasionadas pelo crescimento desordenado. Portanto, uma série de questões urbanas deve ser repensada, dentre elas poluição, escassez de recursos naturais, carência de infraestrutura, ineficiência do transporte coletivo e tráfego, *déficit* habitacional e inadequação no uso e ocupação do solo. Neste contexto, se situa a atuação da Engenharia Urbana. Sendo as cidades ambientes complexos, exigem a atuação de profissionais preparados para enfrentar os diversos desafios existentes, com visão sistêmica e gerencial abrangente. Com base no artigo 182 da Constituição de 1988, e no princípio de preponderância do interesse, o município é o principal ente federativo responsável em promover a Política Urbana, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de garantir o bem-estar de seus cidadãos. Acredita-se ainda que a criação de ambientes urbanos sustentáveis não seja possível sem a participação da população no processo. Por outro lado, sabe-se que para que essa participação seja efetiva ainda há um caminho a percorrer. Na direção de contribuir para a superação desse desafio, esse trabalho analisa as possibilidades, potencialidades e limites da participação social no planejamento e na gestão das cidades, especificamente nas Conferências das Cidades e no PAC Social do Complexo do Alemão, apresentado como exemplo de projeto de Engenharia Urbana. O trabalho apresenta, ainda, subsídios para a gestão participativa de projetos de Engenharia Urbana.

Palavras-chave: Participação Social. Engenharia Urbana. Programa de Aceleração do Crescimento. PAC Social Complexo do Alemão

ABSTRACT

LEAL, Vilma Leila de Souza Ferreira. **THE CITY AND THE CITIZEN:** participatory management in Urban Engineering projects. Rio de Janeiro, 2012. Dissertação (Mestrado) – Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012.

In Brazil, about 80% of the population is concentrated in urban areas, and this fact causes not only environmental problems but also increasing difficulties of planning, deployment and management of urban systems, besides social difficulties caused by disorganized growth. Therefore, a number of urban issues must be reconsidered, among them pollution, scarcity of natural resources, lack of infrastructure, inefficient transportation and traffic, housing shortage and inadequacy in the use and occupation of land. In this context, stands the performance of Urban Engineering. Being cities complex environments, they require the performance of professionals prepared to face the many existing challenges with encompassing systemic view and management. Based on Article 182 of the 1988 Brazilian Constitution and the principle of preponderance of interest, the municipality is the primary federal entity responsible for promoting urban policy, with the goal of ordering the full development of the social functions of the city, to ensure the well being of its citizens. It is believed that the establishment of sustainable urban environments is not possible without the participation of the population in its process. Moreover, it is known that for such participation to be effective there is still a way to go. Toward contribute to overcome this challenge, this paper analyzes the possibilities, potentials and limits of social participation in planning and management of cities, particularly, the Conference of Cities and PAC Social Complexo do Alemão, presented as an example project of Urban Engineering. The study also intends to introduce subsidies to the participatory management of Urban Engineering projects .

Kew-words: Social Participation. Urban Engineering. Programa de Aceleração do Crescimento. PAC Social Complexo do Alemão

LISTA DE SIGLAS

| | |
|----------|---|
| APL | Arranjo Produtivo Local |
| CEPAL | Comissão Econômica para América Latina |
| CNAS | Conselho Nacional de Assistência Social |
| CNS | Conselho Nacional de Saúde |
| CONANDA | Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente |
| EAD | Educação à Distância |
| EC | Estatuto da Cidade |
| EGP- Rio | Escritório de Gerenciamento de Projetos do Estado do Rio de Janeiro |
| FGTS | Fundo de Garantia por Tempo de Serviço |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IDH | Índice de Desenvolvimento Humano |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| IPPUR | Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional |
| MCMV | Programa Minha Casa Minha Vida |
| MNRU | Movimento Nacional pela Reforma Urbana |
| MST | Movimento Sem Terra |
| MSU | Movimento Social Urbano |
| ONG | Organização Não Governamental |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PAC | Programa de Aceleração de Crescimento |
| PEU | Projeto de Estruturação Urbana |
| PNUD | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| RA | Região Administrativa |
| SBPE | Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo |
| SEDH | Secretaria Especial de Direitos Humanos |
| SEPPIR | Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial |
| TTS | Trabalho Técnico Social |
| UFRJ | Universidade Federal do Rio de Janeiro |

LISTA DE QUADROS

| | Página |
|--|--------|
| Quadro 01 Municípios com obrigatoriedade de existência de Plano Diretor e municípios que necessitam elaborar o Plano Diretor com mais de 20.000 habitantes. Brasil 2005/2008 | 29 |
| Quadro 02 Categorias para a participação social. | 72 |
| Quadro 03 Participação popular nas abordagens atuais do planejamento e gestão urbanos. | 73 |

LISTA DE FIGURAS

| | | Página |
|-----------|--|--------|
| Figura 01 | Municípios com mais de 20.000 habitantes, por implementação do Plano Diretor. Brasil 2005/2008 | 30 |
| Figura 02 | Oito degraus da escada da participação cidadã | 43 |
| Figura 03 | Folder apresentação para a comunidade Complexo do Alemão, em 27 de setembro de 2007. | 64 |

SUMÁRIO

| | Página |
|---|--------|
| INTRODUÇÃO | 13 |
| 1 A CIDADE E O CIDADÃO: Do Movimento Nacional pela Reforma Urbana ao Estatuto da Cidade | 17 |
| 1.1 O MOVIMENTO NACIONAL PELA REFORMA URBANA | 18 |
| 1.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988: Constituição Cidadã | 20 |
| 1.3 DESDOBRAMENTOS PÓS-CONSTITUCIONAIS: Estatuto da Cidade e os novos instrumentos para a política urbana | 24 |
| 1.4 OS IMPACTOS DAS MUDANÇAS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS NO PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS CIDADES | 33 |
| 2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO E NA GESTÃO DAS CIDADES: apresentação e desafios | 37 |
| 2.1 AS DIVERSAS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO | 37 |
| 2.2 POTENCIALIDADES E LIMITES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL | 42 |
| 3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PROJETOS DE ENGENHARIA URBANA | 52 |
| 3.1 O CAMPO DA ENGENHARIA URBANA | 52 |
| 3.2 O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC, visto como um Programa de Engenharia Urbana | 57 |
| 3.3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PAC | 60 |
| 3.3.1 Metodologias e Técnicas Aplicadas | 61 |
| 4 SUBSÍDIOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS PARA A REFLEXÃO SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PROJETOS DE ENGENHARIA URBANA | 69 |
| 4.1 CONHECIMENTO DA REALIDADE LOCAL | 80 |
| 4.2 TOMADA DE DECISÃO QUANTO À CONCEPÇÃO DO PROJETO | 81 |
| 4.3 MONITORAMENTO DO PROJETO | 82 |
| 4.4 AVALIAÇÃO DO PROJETO | 82 |
| CONCLUSÃO | 86 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 88 |
| ANEXOS | 92 |

INTRODUÇÃO

O processo acelerado de urbanização está mudando o perfil das cidades brasileiras, trazendo além de desafios, muitos problemas para a sociedade. No Brasil cerca de 80% da população está concentrada em áreas urbanas, e esse fato acarreta, não só problemas ambientais, mas também dificuldades crescentes de planejamento, implantação e gestão dos sistemas urbanos, além das dificuldades sociais ocasionadas pelo crescimento desordenado. Portanto, uma série de questões urbanas deve ser repensada, dentre elas poluição, escassez de recursos naturais, carência de infraestrutura, ineficiência do transporte coletivo e tráfego, *déficit* habitacional e inadequação no uso e ocupação do solo.

Neste contexto, se situa a atuação da Engenharia Urbana. Sendo as cidades ambientes complexos, exigem a atuação de profissionais preparados para enfrentar os diversos desafios existentes, com visão sistêmica e gerencial abrangente.

Durante o processo da Constituição de 1988, um expressivo movimento multissetorial, com abrangência nacional, lutou para incluir no texto constitucional instrumentos que direcionassem a instauração da função social da cidade e da propriedade no processo de construção de nossas cidades. Pela primeira vez na história, a Constituição incluiu um capítulo específico para a Política Urbana, prevendo uma série de instrumentos para a garantia, na competência de cada município, do direito à cidade, da defesa da função social da cidade e da propriedade e da democratização da gestão urbana.

Com a institucionalização do Estatuto da Cidade, encerrou-se um ciclo de mais de dez anos de discussão, trazendo inovações capazes de indicar um futuro digno para nossas cidades, estabelecendo um conjunto de princípios e diretrizes, onde se expressa uma concepção de cidade tangente ao planejamento e gestão

urbanos, com instrumentos indutores para a construção de cidades mais justas, igualitárias, democráticas e cidadãs, fortalecendo a necessidade de um planejamento sistemático e integrado, a ser construído a partir de um modelo mais participativo da gestão urbana¹.

Com base no artigo 182 da Constituição de 1988, denominada de Constituição Cidadã e no princípio de preponderância do interesse, o município é o principal ente federativo responsável em promover a Política Urbana, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de garantir o bem-estar de seus cidadãos e garantir que o território urbano cumpra a sua função social.

Considerando a criação de um ciclo de desenvolvimento urbano com ações voltadas para a mudança social que agregue valores tanto na melhoria da qualidade de vida quanto no aumento da justiça social, como grande desafio para governo e sociedade, é necessário que as cidades sejam tratadas de forma holística enfatizando a importância de se promover uma proposta de desenvolvimento urbano, inclusivo e sustentável.

Acredita-se ainda que a criação de ambientes urbanos sustentáveis não seja possível sem a participação da população no processo. Por outro lado, sabe-se que para que essa participação seja efetiva ainda há um caminho a percorrer.

Na direção de contribuir para a superação desses desafios, esse trabalho teve como objetivo geral analisar os tipos de participação na produção da cidade e em programas e projetos, no campo da Engenharia Urbana. E, como objetivos específicos;

¹ O Estatuto da Cidade é lei federal de desenvolvimento urbano exigida constitucionalmente, que regulamenta os instrumentos da Política Urbana, a serem aplicados principalmente pelos municípios, respondendo de forma prepositiva ao desejo de reconstrução da ordem urbanística, sob novos princípios, diretrizes e concepções e ainda, novas ferramentas para induzir o desenvolvimento urbano.

- Analisar as diversas formas de participação popular na gestão pública brasileira (federal, estadual, municipal): finalidades, metodologia, resultados, impactos;
- Verificar se programas e projetos de Engenharia Urbana são participativos; e;
- Apresentar subsídios para a Gestão Participativa de Programas e Projetos de Engenharia Urbana.

A metodologia utilizada no presente trabalho consistiu em pesquisa bibliográfica sobre participação social no planejamento e na gestão das cidades, sobretudo a partir da década de 80; concepções, programas e projetos de Engenharia Urbana; metodologias participativas de planejamento e gestão. E em análise da participação social nas Conferências das Cidades e no PAC Social do Complexo do Alemão.

Os resultados de sua aplicação encontram-se expostos da seguinte forma:

No Capítulo 1, apresenta-se o contexto político-institucional brasileiro que gerou a valorização da participação social no planejamento e gestão das cidades – do Movimento Nacional pela Reforma Urbana até o Estatuto da Cidade.

No capítulo 2 as características, limites e possibilidades da participação social no planejamento e na gestão das cidades brasileiras.

No Capítulo 3, como se deu a participação da população no PAC Social do Complexo do Alemão

No Capítulo 4, elementos teórico-metodológicos para a reflexão sobre a participação em programas e projetos de Engenharia Urbana.

Outros subsídios para o gerenciamento desses programas e projetos, encontram-se apresentados no Capítulo 5. Os quais serão seguidos das considerações finais.

O trabalho é finalizado com as conclusões a que a autora chegou após sua realização.

Cabe registrar que a autora é arquiteta, envolvida profissionalmente no planejamento e na gestão da cidade de Barra Mansa, e que a reflexão realizada ao longo desse trabalho foi motivada por sua necessidade de qualificar sua atuação profissional, para tornar suas contribuições nesse campo mais eficazes.

1. A CIDADE E O CIDADÃO: Do Movimento Nacional pela Reforma Urbana ao Estatuto da Cidade

Para uma clara reflexão do panorama brasileiro da questão da política urbana atual é de grande valia a apresentação do período introdutório à promulgação da Constituição de 1988 – o período referente ao movimento de luta pela Reforma Urbana, momento de grande mobilização de classes e movimentos sociais. Um período em que a ditadura militar indica sinais de esgotamento e ares de novos tempos começam a determinar o cenário político brasileiro.

Vera Rezende descreve sobre o cenário urbano brasileiro, de então;

No final dos anos 80, ao se preparar a Constituição que viria a ser promulgada em 1988, o quadro urbano brasileiro é grave. Com aproximadamente 80% de seus 146 milhões de habitantes morando em cidades, o país apresenta sérias distorções que cresceram ao longo da década de 80, considerada a década perdida em relação ao desenvolvimento econômico. Em 1990, mais da metade da renda do país, ou seja, 53,2% está concentrada nas mãos dos 10% mais ricos².

A desigualdade se reflete na desigualdade espacial. As duas maiores regiões metropolitanas do país, São Paulo e Rio de Janeiro, concentram 5% do número de pobres do país.³ As cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, alternam espaços nobres dotados de infra-estrutura com áreas de favelas e loteamentos irregulares com graves problemas ambientais. Mesmo os bairros habitados por uma população de alta renda apresentam crescente perda da qualidade de vida e sérios problemas como enchentes e saturação de vias. (in RIBEIRO; CARDOSO, 2003, p. 142)

A articulação governamental passa a ser o grande desafio para a valorização da participação da sociedade, já que menosprezar seu sentimento, tornar-se-ia grande agressão ao processo de redemocratização do País.

² Dados do IBGE (1991).

³ Idem.

1.1 O MOVIMENTO NACIONAL PELA REFORMA URBANA

Ribeiro (2003) descreve que no decorrer dos anos 80 emergiu a proposta de reforma urbana fundamentando-se no diagnóstico dos problemas urbanos como resultado da relação de força estabelecida na cidade brasileira em torno da apropriação privada dos benefícios em termos da renda gerada pela intervenção pública. (*In* RIBEIRO; CARDOSO, 2003, p.13)

A concepção da Reforma Urbana contrapunha-se ao diagnóstico demográfico hegemônico durante o período autoritário, segundo o qual a carência de serviços urbanos, o crescimento das favelas e dos loteamentos periféricos, a elevação do preço da terra etc. seriam o resultado de um excessivo crescimento da população da cidade. O principal objetivo da reforma urbana seria a instituição de um novo padrão de política pública, fundado nas seguintes orientações:

- a) Instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço do exercício da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da ação governamental;
- b) Fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos da política fundiária (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião especial urbano, etc) que garantam o mercado da terra condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização;
- c) Inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça às necessidades coletivas de consumo das camadas populares, submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da espoliação urbana. (*Idem*, p. 13 e 14)

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana foi responsável pela introdução da questão urbana na Constituição Federal de 1988.

A partir da avaliação de suas propostas, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) estabelece como estratégia de ação para as questões relacionadas às Constituições Estaduais, Leis Orgânicas Municipais, Planos Diretores e ainda da regulamentação do capítulo da política urbana através de uma Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, na tentativa de retomar a discussão de várias propostas derrotadas no processo constituinte. (CARDOSO *in* RIBEIRO; CARDOSO, 2003, p.32).

A proposta final do movimento a Emenda Popular pela Reforma Urbana, é apresentada para garantir os seguintes princípios;

- obrigação do Estado a assegurar os direitos urbanos a todos os cidadãos, princípio fundamental que caracterizou a emenda, com uma série de novos direitos a garantir acesso à moradia, infraestrutura e serviços urbanos, todos subordinados ao direito a condições de vida urbana digna e à justiça social, inclusive o direito de propriedade;
- submissão da propriedade à sua função social, com o objetivo principal de estabelecer limites à hegemonia do direito de propriedade privada do solo urbano, um dos principais causadores dos mecanismos geradores de desigualdades sociais no espaço urbano, para regulação do uso do solo de modo que a prática privada e pública não sobreponha o direito do uso coletivo;
- direito à cidade, princípio ao qual propôs um modelo mais igualitário de vida urbana dentro da visão da cidade como produto histórico e fruto do trabalho coletivo, garantindo o acesso de toda a população aos benefícios da urbanização;
- gestão democrática da cidade, para ampliação do direito de cidadania através da institucionalização da participação direta da sociedade nos processos de gestão, como forma complementar à democracia representativa.

Esta foi, sem dúvida, uma das razões do surgimento, por ocasião do processo constituinte no final da década de 1980, do movimento pela Reforma Urbana, uma luta em defesa do direito à cidade, à habitação digna, ao transporte e aos demais serviços públicos de qualidade e em prol da gestão participativa e democrática.

1.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: Constituição Cidadã

A Constituição Federal foi promulgada em 5 de outubro de 1988. O texto marcou o processo de redemocratização após período de regime militar (1964 a 1985).

Em países democráticos, a Constituição é redigida por uma Assembleia Constituinte, formada por representantes escolhidos pelo povo. No Brasil, a Constituição de 1988 foi elaborada pelo Congresso Constituinte, composto por deputados e senadores eleitos democraticamente em 1986 e empossados em fevereiro de 1987. O trabalho, concluído em um ano e oito meses, permitiu avanços em áreas estratégicas como saúde (com a implementação do Sistema Único de Saúde), direito da criança e do adolescente e novo Código Civil.

As normas previstas no texto consideradas irrevogáveis são chamadas cláusulas pétreas (não podem ser alteradas por emendas constitucionais). Entre elas estão o sistema federativo do Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e as garantias individuais. Mudanças pontuais no texto da Constituição estão previstas e podem ser feitas através de emenda constitucional. Após 22 anos em vigor, a Constituição brasileira recebeu mais de 60 alterações.

A Constituição deve regular e pacificar os conflitos e interesses de grupos que integram uma sociedade. Para isso, estabelece regras que tratam desde os direitos fundamentais do cidadão, até a organização dos Poderes; defesa do Estado e da Democracia; ordem econômica e social⁴.

Para Cardoso (1997) a Constituição Federal estabeleceu um importante marco no processo de redemocratização do país, seja pelos seus resultados, seja

⁴ A Constituição Federal, disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/presidencia/a-constituicao-federal>, acesso em 28nov2011.

pelo envolvimento de movimentos sociais ou associações de classes em sua elaboração, tendo como grande desafio apresentar propostas de qualidade, relativas aos temas de seu interesse, politicamente eficientes e tecnicamente consistentes, decorrentes do grande movimento pela Reforma Urbana.

É fato que o ordenamento constitucional brasileiro na questão do desenvolvimento urbano tardou bastante em prover seu reconhecimento e habilitar instrumentos de intervenção para seu enfrentamento, sendo necessário reconhecer que a Constituição de 1988 prestou-se muito bem ao atendimento dessa necessidade. (HOTZ, 2000)

É importante destacar que a partir da Constituição de 1988, o município (cidade) se faz integrante do pacto federativo, com condições de se organizar por carta própria, a Lei Orgânica Municipal, a ser promulgada à feição de um texto constitucional pelo Legislativo local, conforme artigos 1º. e 29, transcritos a seguir;

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado [...]

Também na Constituição de 1988, confere à União a competência de elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social (artigos 21 e 22) e especificam-se as

competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no artigo 23. São elas:

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
 - II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
 - III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; [...]
 - VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
 - VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; [...]
 - IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
 - X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
 - XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; [...]
- Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#)

O reconhecimento dos municípios como entes autônomos da federação, a descentralização dos poderes e a ênfase na política urbana foram os principais destaques da Carta Magna brasileira. Os artigos 182 e 183 que tratam exclusivamente da política urbana, estabeleceram os objetivos dessa política, determinando a função social da propriedade urbana e as diretrizes para a sua legalização, apresentando os instrumentos a serem aplicados pelo poder público municipal.

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

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

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

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

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

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

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

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

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

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

Para Cardoso (1997) a Constituição de 1988 consagrou o princípio da função social da propriedade estabelecendo sua vinculação à função social da cidade, a ser definida pelos planos diretores municipais, e com isso não apenas a esfera local ganhou uma dimensão estratégica na implementação da reforma urbana, como foi redefinido o campo do debate político, transferindo da esfera do direito para o plano, condicionando nova oportunidade ao planejamento em crise implicações para a ação política voltada para as desigualdades sociais.

1.3 DESDOBRAMENTOS PÓS-CONSTITUCIONAIS: Estatuto da Cidade e os novos instrumentos para a política urbana

A aprovação da Lei Federal 10.257, em 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, e a edição da Medida Provisória 2.220, em 4 de setembro de 1991⁵, marcam uma nova etapa na política urbana brasileira, estimulando um processo na condução das práticas do planejamento e gestão urbanos no Brasil, apoiado em instrumentos de gestão democrática das cidades.

Grazia de Grazia narra que a aprovação do Estatuto da Cidade era concebida pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana como a conquista de um valioso instrumento de política urbana que, se apropriado pela sociedade organizada e pelas administrações locais com o objetivo de realizar a função social da propriedade e da cidade nos municípios brasileiros, seria de grande utilidade na mudança do quadro da desigualdade, exclusão e segregação, bem como uma grande contribuição na luta por cidades justas, democráticas e sustentáveis. Dessa forma, em meio a suas atividades e lutas, o FNRU, foi o único ator que de forma permanente e eficaz optou pela pressão popular e simultânea negociação com deputados, setores governamentais e setores imobiliários para conquistar uma legislação de desenvolvimento urbano que fundamentalmente atendesse aos objetivos da regulamentação da função social da cidade e da propriedade. (*In* RIBEIRO; CARDOSO, 2003, p. 60 e 61).

O Estatuto da Cidade, que estabelece diretrizes gerais para a política urbana permitiu a formulação de leis específicas que possibilitassem maior participação nas esferas de governo com maior anuência da população, e inovou ao situar em três campos a abrangência do conjunto de instrumentos nele contidos e que trabalham de modo a promover a indução das formas de uso e ocupação do solo, a gestão mais democrática das cidades, e a regularização fundiária das áreas urbanas ocupadas, principalmente pela população de baixa renda.

⁵ Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Desde a Constituição de 1988, as políticas públicas urbanas brasileiras começaram a se direcionar para uma nova conduta, principalmente em termos de gestão administrativa das cidades.

Maricato (2010) avalia que o Estatuto da Cidade (EC) tem méritos que justificam seu prestígio em boa parte dos países do mundo, suas virtudes não se esgotam na qualidade técnica ou jurídica de seu texto, sendo uma conquista social cujo desenrolar se estendeu durante décadas. Sua história é, portanto, exemplo de como setores de diversos extratos sociais (movimentos populares, entidades profissionais, sindicais e acadêmicas, pesquisadores, ONGs, parlamentares e prefeitos progressistas) podem persistir muitos anos na defesa de uma idéia e alcançá-la, mesmo num contexto adverso. O EC trata de reunir, por meio de um enfoque holístico, em um mesmo texto, diversos aspectos relativos ao governo democrático da cidade, à justiça urbana e ao equilíbrio ambiental, trazendo à tona a questão urbana e a inserindo na agenda política nacional num país, até pouco tempo, marcado pela cultura rural.

Em conferência para o Fórum Social Mundial em 2009, David Harvey afirma que o direito à cidade é o direito de transformar as cidades em algo radicalmente diferente, o direito de participar dos processos de transformação das cidades que, normalmente, são construídas segundo os interesses do capital em detrimento das pessoas. A luta pelo direito à cidade é uma luta contra o capital. Há um estreito relacionamento entre o capital e os processos de construção das cidades⁶.

Em novembro de 2011, Edésio Fernandes, pesquisador da *University College* de Londres, proferiu a conferência de abertura do Seminário Internacional: 10 Anos do Estatuto da Cidade propondo a avaliação dos 10 anos do Estatuto e afirmando

⁶ Conferência de David Harvey na Tenda da Reforma Urbana, Fórum Social Mundial 2009: Em dia 29 de fevereiro, o geógrafo David Harvey fez uma conferência sobre o direito à cidade na Tenda da Reforma Urbana que estava completamente lotada por membros do Fórum Nacional de Reforma Urbana como, por exemplo, representantes dos movimentos populares e de diferentes categorias profissionais. Professores, pesquisadores e estudantes também estavam presentes, em especial das áreas relacionadas com a geografia. Por Kazuo Nakano, Pesquisador da área de urbanismo do Instituto Polis. Fonte: Boletim da FNA, 03 de março de 2009.

que hoje ele é aclamado como paradigma para estabelecer regras entre governos, sociedade e proprietários de imóveis⁷.

Ainda observa que:

“o Estatuto se insere num processo amplo de reforma jurídica no Brasil”. Há uma nova ordem jurídico-urbanística, a partir da lei que o instituiu, que pode ser resumida em dois eixos: direito de habitar e direito de participar. Dentre os resultados está a criação de mais de 1.400 planos diretores municipais. “Tudo isto é resultado de um processo histórico de mobilização social, pela democratização, participação e descentralização, disse”.

Uma das principais qualidades do Estatuto da Cidade, segundo o especialista, é a de ser uma lei original, que contém dimensões de princípios jurídicos e princípios de gestão urbana. Trata-se de “um novo paradigma no Brasil sobre a questão da propriedade, pois não é apenas direito civil, mas cumpre função social”.

Ao mesmo tempo, o conferencista reconheceu dificuldades, como o crescimento da especulação imobiliária, batendo recordes históricos. De acordo com pesquisas, o Brasil é o primeiro colocado no ranking de valorização de imóveis nos últimos anos. “Há uma defasagem entre a ordem urbano-jurídica e as realidades urbanas e sociais”, relatou. Por isso existe o desafio da sensibilização, pois parte dos juristas e da sociedade ainda desconhecem o Estatuto. Fernandes também identifica uma defasagem institucional, devida à falta de projetos, ineficiência e falta de continuidade no contexto da gestão pública.

O Estatuto da Cidade, resultado da luta contínua pela Reforma Urbana no país por mais de uma década, estabelece uma nova base jurídica para o desenvolvimento urbano, traduzidas em mudanças importantes sobre o direito de propriedade e no enfrentamento do quadro de exclusão, desigualdade e segregação. Entre as várias mudanças, a nova lei incorpora a noção de direitos urbanos e da sustentabilidade para as cidades; regulamenta a função social da propriedade; define a recuperação, para a coletividade, da valorização imobiliária decorrente de investimentos do poder público; assegura a justa distribuição do ônus e benefícios do processo de urbanização e institui a gestão democrática da cidade.

⁷Disponível em:

http://www.cidades.gov.br/estatutodacidade/index.php?option=com_content&view=article&id=71:estatuto-das-cidades-e-reconhecido-internacionalmente&catid=37:noticias&Itemid=94.

Acesso em 29 novembro 2011.

O Plano Diretor, anteriormente considerado como um documento técnico passou a ser definido pelo Estatuto da Cidade, como “um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano”, tornando-se, assim, um meio de debate dos cidadãos na definição de opções de intervenção no território, adquirindo, ainda, um caráter de atuação mais imediato, com poucos e claros princípios de ação.

Por definição expressa no artigo 41 do Estatuto da Cidade, os municípios com mais de 20.000 habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; integrantes de área de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional devem elaborar o Plano Diretor para a utilização dos instrumentos, cabendo aos municípios a tarefa de aplicar os instrumentos urbanísticos a serem transformados na peça básica da política urbana municipal.

A elaboração do plano deve estar em concordância com pressupostos básicos de indicação, dos objetivos a serem alcançados, orientação das estratégias e instrumentos para atingir os objetivos, fornecimento dos instrumentos necessários para que estes objetivos sejam cumpridos, e principalmente observando as visões e necessidades locais.

Considerando a dinamicidade das cidades faz-se necessária a revisão periódica a cada dez anos, pelo menos.

Assim sendo, o Plano Diretor funciona como instrumento básico que organiza e articula os demais instrumentos da política urbana discriminados no Estatuto da Cidade.

Para João Sette Whitaker Ferreira⁸ os planos diretores e os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade podem vir a serem ferramentas importantes nesse processo de transformação, embora não seja por si só garantia de mudanças estruturais.

Somente através do plano diretor é que se define, assim, a função social da propriedade e da cidade, e em seu âmbito ou em instrumento legal específico baseado no plano diretor é que podem ser instituídos os instrumentos reguladores de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo, incluindo-se a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, direito de preempção, outorga generosa do direito de construir, acima do coeficiente de aproveitamento adotado mediante contrapartida⁹, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir. Portanto, com o Estatuto da Cidade, apesar de a inviolabilidade da propriedade privada não ser ferida, oferecem-se instrumentos que, caso instituídos, possibilitam atribuir-lhe função social¹⁰. (CARVALHO, 2001)

Como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana dos municípios brasileiros, o Plano Diretor, instituído pelo Estatuto da Cidade, estabelece as estratégias e objetivos a serem alcançados, dentro de um período específico, visando garantir o cumprimento da função social da cidade.

Conforme apresentados no quadro 01 e descrito espacialmente na Figura 01¹¹, ocorre um horizonte favorável para a organização dos instrumentos

⁸ Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Coordenação de Júnia Santa Rosa e Rosana Denaldi. Brasília: Ministério das Cidades. 2009, p.15

⁹ A outorga generosa do direito de construir corresponde, efetivamente, ao instituto do solo criado.

¹⁰ Além desses instrumentos, estabelecidos no âmbito do plano diretor, o Estatuto da Cidade regulamentou os seguintes: usucapião de imóvel urbano de uso residencial individual e coletivo; direito de utilização do solo, subsolo e espaço aéreo; e estudo de impacto de vizinhança que, tendo por referência os estudos de impacto ambiental, visa contemplar os efeitos positivos e negativos de empreendimentos ou atividades na qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades.

¹¹ Perfil dos Municípios Brasileiros 2008 – Pesquisa de Informações Básicas. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf>
Acesso em 29novembro2011

relacionados à atual política urbana, considerando que conforme dados do IBGE em 2008, apenas 319 municípios brasileiros com mais de 20.000 habitantes se encontram em pendência na elaboração de seus planos diretores.

| Ano | Municípios | | |
|------|-------------------------------|--|---|
| | Com mais de 20.000 habitantes | Com obrigatoriedade de existência do Plano Diretor | Que necessitam elaborar o Plano Diretor |
| 2005 | 1594 | 526 | 1068 |
| 2008 | 1622 | 1303 | 319 |

Quadro 01: Municípios com obrigatoriedade de existência de Plano Diretor e municípios que necessitam elaborar o Plano Diretor com mais de 20.000 habitantes. Brasil 2005/2008

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005/2008.

O Estatuto da Cidade ainda instituiu a gestão democrática como prerrogativa para a regulamentação da gestão urbana. Teoricamente, esse modelo de gestão, ao mesmo tempo em que promove a integração da população no plano das ações públicas serve como método para a compreensão da situação de cada realidade específica, uma vez que torna obrigatória a elaboração do principal instrumento de planejamento que resume os princípios e as diretrizes das políticas urbanas dos municípios, o Plano Diretor. A princípio, o papel do Plano Diretor foi redefinido pela lei do Estatuto que, dentre outras medidas, tornou a participação dos cidadãos, durante o processo de sua elaboração e implementação, uma diretriz obrigatória para o desenvolvimento urbano.



Figura 01: Municípios com mais de 20.000 habitantes, por implementação do Plano Diretor. Brasil 2005/2008

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2008

Schweizer (2008) descreve que o “processo de planejamento conduz a determinadas soluções que, de um lado, resultam de determinações impositivas - as leis e os regulamentos em vigor e, por outro, resultam de orientações e propostas indicativas que apóiam o processo decisório da própria sociedade”.

Contudo, para que as estratégias apresentadas nos Planos Diretores, aprovados no legislativo e com anterior participação da sociedade, possam ser efetivos e eficientes deve-se por parte do governo federal estabelecer um monitoramento nas questões relacionadas aos prazos apresentados para sua implementação. Não deve ser apenas uma obrigação, conforme determinado para

2006 e prorrogado até fevereiro de 2008, e sim um exercício cotidiano e constante da agenda municipal.

Não resta nenhuma dúvida de que planejar para uma determinada realidade municipal constitui-se numa tarefa difícil, pois tal realidade aparenta ser uma só, porém necessita, em alguns casos, ser fragmentada em partes para poder ser entendida. Muitas são as pessoas que moram numa cidade, porém cada uma delas vive e constitui uma realidade própria, complexa, o que dificulta a compreensão daquilo que é chamado de sociedade local, ou seja, compreender o comportamento do conjunto de pessoas que residem nas cidades ou nas zonas rurais.

Além da integração “para dentro”, ou seja, quando o planejador procura olhar para a realidade interna do Município, é necessário buscar ver a integração “para fora”, ou seja, do Município com relação às iniciativas existentes no Estado, na União, assim como nas municipalidades vizinhas. Trata-se do esforço de relacionar cada parte com o conjunto. Os políticos fazem isto de uma forma mais intuitiva, com base no que observam diariamente em contato com as pessoas e com os problemas que elas enfrentam. Os planejadores, ao contrário, buscam sempre analisar cada caso e estabelecer um elo entre o presente e o futuro, pois o futuro é algo que necessitará ser previsto e definido. (SCHWEIZER, 2008)

Para compreensão dos processos de produção dos problemas urbanos como gestão política da cidade, Ribeiro e Cardoso (2003, p.110, grifo nosso) consideram como pressupostos;

1. a identificação das forças sociais existentes no cenário da cidade e seus respectivos interesses no que concerne ao crescimento urbano;
2. a construção de um pacto territorial em torno dos direitos e garantias urbanos que assegurem, por um lado, a redução das desigualdades sociais através da democratização do acesso ao uso da cidade, permitindo assim **a conquista da real cidadania**; e , por outro, **a defesa de padrões mínimos de qualidade de vida** pelo estabelecimento de normas de habitabilidade e de preservação no meio ambiente; a partir destes elementos deverão ser definidos critérios que orientam a gestão planejada da cidade, entendida como:
 - a. regulação pública da produção privada do meio ambiente construído, tanto no que se refere à construção residencial quanto aos equipamentos urbanos;
 - b. regulação pública da produção “informal” do meio ambiente construído, entendendo-se por esta todas as formas de construção residencial que convivem com a incorporação imobiliária e a construção por encomenda, o que pressupõe a legitimação da “cidade ilegal” (favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, cortiços e casas de cômodos, vilas de periferia etc.)
 - c. regulação pública da produção e gestão privadas dos serviços urbanos (transportes coletivos, educação, saúde, etc.) em termos de quantidade, qualidade e distribuição espacial;

- d. produção e gestão pública dos serviços urbanos municipalizados;
- e. regulação pública das decisões dos agentes privados concernentes à utilização econômica do meio ambiente construído.

Outrossim, conforme apresentado por Vera Rezende, pode-se perceber méritos na institucionalização do Estatuto da Cidade, porém, alguns aspectos causam preocupação;

Ao colocar sobre os municípios a responsabilidade pela regulamentação da maioria dos instrumentos do Estatuto da Cidade, o plano diretor e as respectivas leis tornam-se instrumentos políticos que refletirão os velhos embates entre a cidade local de moradia ou de negócios. E, embora cada município possa apresentar situações diferentes, o que justificaria as regulamentações posteriores, corre-se o risco da não aplicação de disposições do Estatuto por falta de regulamentação ou por regulamentações inócuas. (RIBEIRO; CARDOSO, 2003, p. 151 e 152)

Essa preocupação pode ser reforçada, tendo em vista os aspectos positivos e negativos apresentados por João Sette Whitaker Ferreira¹²;

Delegar à gestão municipal a implementação dos instrumentos tem consequências positivas e negativas. Positivas porque joga para a esfera local a mediação do conflito entre o direito privado e o interesse público, permitindo as necessárias diferenciações entre realidades municipais complementares diversas no país e garantindo a discussão da questão urbana no nível municipal torne-se mais próxima do cidadão, podendo ser eficientemente participativa. O aspecto negativo é que, ao jogar a regulamentação dos instrumentos para uma negociação posterior no âmbito dos Planos Diretores, estabelece-se uma nova disputa, como já dito essencialmente política, no nível municipal, e conforme os rumos que ela tome, esses instrumentos podem ser mais ou menos efetivados. Portanto o essencial é que, os municípios não requeiem para uma etapa posterior, a regulamentação dos instrumentos urbanísticos para que não se estenda além do razoável o prazo de implementação e efetivação da política urbana municipal.

É importante ressaltar que Souza (2007, p.101, grifo nosso) estabelece que um desenvolvimento urbano autêntico, sem aspas, não se confunde com uma

¹² Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Coordenação de Júnia Santa Rosa e Rosana Denaldi. Brasília: Ministério das Cidades. 2009, p.23

simples expansão do tecido urbano e a crescente deste, [...] mas, antes e acima de tudo, um **desenvolvimento sócio-espacial na e da cidade**.

Para promover o desenvolvimento de forma mais democrática e justa de vida em nossas cidades, viabilizando uma política urbana amplamente abrangente e eficaz faz-se necessário um comprometimento com o planejamento e materializá-lo em estratégias, programas e projetos.

Para Pereira (2004), embora seja evidente que a lei, sozinha, não pode resolver todos os problemas urbanos, o Estatuto abre possibilidades de intervenção concreta sobre o quadro de exclusão social que caracteriza as cidades brasileiras, oferecendo aos municípios um conjunto de instrumentos, além de uma concepção de planejamento e gestão urbana participativos, que viabilizam a operacionalização do princípio constitucional da função social da propriedade urbana.

1.4 IMPACTOS DAS MUDANÇAS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS NO PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS CIDADES

Miotti e Orth (2011) constataam que a descentralização conferida pela Constituição Federal de 1988 trouxe para os municípios as responsabilidades e atribuições como os serviços públicos de saúde, saneamento básico, educação e habitação, encontrando um governo despreparado para uma gestão eficiente dos recursos disponíveis e para a elaboração de planejamento a curto, médio e longo prazo.

As cidades possuem desafios que lhe são próprios e suficientes para garantir um quadro de políticas de gestão pública, permanentes e necessárias que aliem a busca pela qualidade de vida de seus cidadãos às suas expectativas de desenvolvimento. Naturalmente torna-se importante tomar iniciativas possíveis de

gestão local que auxiliem e diminuam as condições inevitáveis que apontam para a degradação das cidades e ainda dentro de suas economias, muito aquém das necessidades e demandas existentes, definir substancialmente, as prioridades para o investimento eficaz.

É necessário acreditar que, novas possibilidades e oportunidades para uma cidade mais justa e mais democrática poderão ser vislumbradas a partir da criação do Ministério das Cidades. Desafios que ao mesmo tempo promovem expectativas nos profissionais do urbanismo e na sociedade brasileira de maneira geral, mas se desdobram em trabalho árduo e luta constante num país de enormes desajustes econômicos e sociais e por consequência torna-se um dos maiores desafios: envolver efetivamente os atores das cidades, dar voz a eles, uma vez que, na maioria dos casos, esta não é uma prática efetiva.

Instituído em 1º. de janeiro de 2003, através da Medida Provisória nº. 103, depois convertida na Lei nº. 10.683, de 28 de maio do mesmo ano, o Ministério das Cidades tem pautado suas ações na articulação das políticas de habitação, fundiária, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana e planejamento territorial, efetivadas por meio do estabelecimento de parcerias com estados, municípios, Distrito Federal e com a sociedade, na tentativa de melhorar as condições de vida dos habitantes das cidades.

O desafio da inclusão social e territorial tem sido a referência básica tanto na implementação dos programas quanto na formulação das políticas setoriais, de desenvolvimento urbano e principalmente na priorização da prática da gestão democrática, por meio da realização das Conferências Nacionais das Cidades, atualmente com a ocorrência de quatro edições, nos anos de 2003, 2005, 2007 e

2009 e ainda pelo Decreto nº. 5031, de 02 de abril de 2004, que cria o Conselho das Cidades.

Artigo 1º. O Conselho das Cidades, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, tem por finalidade propor diretrizes para a formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade.

O grande objetivo do processo de realização das Conferências municipais, estaduais e nacional das cidades e da formação dos conselhos das cidades, também nos três níveis da federação, é multiplicar e institucionalizar as oportunidades de participação da sociedade, ao lado do poder público, na formulação das políticas de desenvolvimento urbano.

Em 2006, o Conselho das Cidades¹³ publica que;

“Inauguramos uma nova forma de gestão pública, na qual as políticas públicas são formuladas e executadas em diálogo constante com a população. As cidades, expressão espacial do desenvolvimento desequilibrado e das políticas fragmentadas, encontraram no Ministério das Cidades vontade e decisão política para construir uma política urbana dirigida ao enfrentamento dos déficits de urbanidade e da imensa desigualdade social e territorial.”

E atualmente, reafirma essa missão através de publicação¹⁴ (grifo nosso);

A criação do Ministério das Cidades constituiu um fato inovador nas políticas urbanas, na medida em que superou o recorte setorial da habitação, do saneamento e dos transportes (mobilidade) e trânsito para integrá-los levando em consideração o uso e a ocupação do solo.

¹³ Conselho das Cidades: um exercício de Gestão Democrática, publicação produzida pela Secretaria-executiva do Conselho das Cidades – maio/2005. Disponível em: www.cidades.gov.br

¹⁴ Disponível em:

http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=55&Itemid=90

Acesso em: 29novembro2011

A estrutura do MCidades constitui hoje um paradigma, não só em território brasileiro, mas como em toda a América Latina. **O movimento social formado por profissionais, lideranças sindicais e sociais, ONGs, intelectuais, pesquisadores e professores universitários foi fundamental para a criação do Ministério das Cidades.** Esse movimento alcançou várias conquistas nos últimos 15 anos tais como a inserção inédita da questão urbana na Constituição Federal de 1988, a lei federal Estatuto da Cidade, de 2001, e a Medida Provisória 2220, também de 2001. Outro aspecto fundamental de sua criação está na busca da definição de uma política nacional de desenvolvimento urbano em consonância com os demais entes federativos (município e estado), demais poderes do Estado (legislativo e judiciário) além da participação da sociedade visando a coordenação e a integração dos investimentos e ações nas cidades do Brasil dirigidos à diminuição da desigualdade social e à sustentabilidade ambiental.

Segundo Bienenstein e Cruz (2010), o avanço no sentido da reforma urbana e do exercício da função social da propriedade ainda está por vir, dependendo menos de arcabouço jurídico e do desenho de políticas nacionais do que da vontade política dos gestores locais.

Caccia Bava (1995) afirma que é necessário, de um lado, um poderoso movimento da sociedade civil que redefina o papel do Estado, suas competências, seu tamanho, dentre outros elementos, tal seja um processo de reforma do Estado a partir da iniciativa da sociedade civil, o que depende do processo de construção da cidadania, que é um processo contínuo no sentido da aquisição de novos direitos.

2. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS CIDADES: apresentação e desafios

Uma vez elucidado o contexto político institucional que gerou a valorização e a ampliação da participação social, serão apresentadas neste capítulo, as diversas formas participativas verificadas em cidades brasileiras, sobretudo a partir da década de 80 – a participação através dos movimentos sociais, movimentos reivindicativos de bens instrumentais (organização de interesses), organizações comunitárias, organizações não governamentais ou do Terceiro Setor, representação em canais de participação abertos pelo poder público –, bem como análises críticas das mesmas.

2.1 AS DIVERSAS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO

Na década de 70, contradições do capitalismo monopolista avançado deslocam o centro do conflito de classes do ambiente das relações industriais para o cenário do espaço urbano. Novos atores sociais emergem e são chamados por estudiosos do tema de “movimentos sociais urbanos”.

Segundo, Azevedo e Prates (1991), os movimentos sociais urbanos são apresentados por estudiosos da tradição marxista, como “legítimos intérpretes do papel revolucionário do “antigo” proletariado industrial frente, não mais a uma burguesia empresarial, mas a um sólido aparato estatal, que se configura como principal instrumento de dominação do capital, constituindo manifestações libertárias das classes populares diante do aparato dominador do Estado capitalista.

A tradição teórica da ação coletiva, no entanto, distingue os tipos de ação coletiva denominados de “movimento sociais urbanos”, dos tipos de ação coletiva que se pautam pela natureza instrumental reivindicativa.

Partindo dessas duas abordagens, os autores apresentam então dois tipos de movimentos, que surgem a partir da década de 70: os movimentos reivindicativos de bens instrumentais e os movimentos sociais. Os primeiros caracterizam-se por serem mobilizações sociais que se organizam em função do alcance de um bem coletivo negociável. Os últimos, por serem mobilizações que se organizam em função de bens não-negociáveis e são chamados de movimentos sociais.

Segundo os autores referidos, a grande maioria dos chamados movimentos sociais urbanos no Brasil, nas décadas de 70 e 80, constitui movimentos reivindicativos de bens instrumentais. São organizações do tipo reivindicativo ou de interesses - associações de bairros e de favelas -, cujo objetivo principal é o desenvolvimento de estratégias junto ao poder público visando conseguir melhorias urbanas como legalização da posse da terra, saneamento básico e transportes. Embora eles também reconheçam a existência de movimentos sociais.

Na verdade, a partir desse período, surgem dois tipos de participação social bastante distintos, tanto em termos de amplitude quanto em termos de poder decisório, no planejamento e na gestão da cidade – a participação restrita ou instrumental e a participação ampliada ou neocorporativa.

A participação restrita ou instrumental caracteriza-se por atividades voltadas para ganhos instrumentais ou negociáveis. Os representantes da sociedade, em sua grande maioria, ou negociam passo a passo com o Poder Público privilegiando o bom trânsito junto às autoridades constituídas como elemento para viabilizar suas reivindicações de acesso a equipamentos de consumo coletivo; ou preconizam a independência das entidades em relação ao Poder Público e a mobilização popular como instrumento indispensável para levar o governo a atender a demandas por tais equipamentos.

A participação ampliada ou neocorporativa caracteriza-se por atividades organizadas em função de bens não-negociáveis. Ocorrem através de efetivo envolvimento direto de “grupos de interesse” nas arenas decisórias do Estado ou através da inclusão de organizações associativas em órgãos colegiados do tipo “Conselhos” ou “Comitês”.

Este tipo de participação “neocorporativa” atrai fundamentalmente organizações reivindicativas de âmbito mais abrangente (federações, associações regionais estaduais e nacionais) e os movimentos sociais. Desperta pouco interesse em organizações reivindicativas de âmbito limitado (associações de moradores, clubes de amigos de bairro, movimentos de creche, de transporte de habitação etc. restritos a bairros específicos).

Se nas décadas de 70 e 80, a participação social no planejamento e na gestão das cidades é perceptível, sobretudo através dos movimentos sociais e dos movimentos reivindicativos de bens instrumentais, a partir de meados da década de 80 esse quadro se modifica.

A luta pela Reforma Urbana consagra na Constituição de 88 um capítulo inédito sobre a questão urbana, que prevê o planejamento e a gestão participativa das políticas urbanas, o qual, embora não tenha gerado um sistema articulado de Conselhos, resulta na instituição de diversos espaços de co-gestão das políticas urbanas nas esferas estaduais e municipais (CARVALHO, 1998).

Assim, a sociedade civil se amplia para se entrelaçar com a sociedade política. Desenvolve-se o novo espaço público não estatal -, aonde irão se situar os fóruns, os conselhos, redes e articulações entre a sociedade civil e representantes do poder público para a gestão de parcelas da coisa pública que dizem respeito ao atendimento das demandas sociais. (GOHN, 2005).

Desafiados pela complexa construção de possibilidades de participar na proposição, negociação e gestão de políticas públicas, bem como pela necessidade de capacitação técnica e política das suas lideranças, para que possam ocupar de modo qualificado os espaços de co-gestão conquistados, os movimentos sociais entram, então, em uma “nova fase”. (CARVALHO, 1998)

Isto contribui para a emergência, com maior visibilidade na cena pública, das ONGs que, de apoiadoras dos movimentos sociais ou agentes de educação popular passam a adquirir papel independente na construção democrática, atuando em conjunto com diversos atores - universidades, centros de pesquisa, entidades profissionais, órgãos da mídia e até mesmo empresas, bem como militantes e profissionais que atuam individualmente -, em rede, nos conselhos, fóruns e plenárias, bem como em inúmeras outras articulações.

Conforme estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), entre outras iniciativas para intensificar o diálogo com a sociedade na administração pública no período entre 2003 e 2006, o Governo Federal colocou em prática estratégia de apoio à realização de conferências nacionais e de criação de novos conselhos nacionais de direitos e de políticas públicas. Neste período foram realizadas 43 conferências – 38 nacionais e cinco internacionais, mobilizando cerca de dois milhões de pessoas da sociedade civil e do poder público nas esferas municipal, estadual e nacional, conforme pode ser observado no ANEXO I: PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS CIDADES/Quadro 01: Conferências Nacionais e Internacionais – Brasil, 2003-2006.

A partir dessas conferências começa a ser construído na história do país, um novo capítulo em referência a reflexão de políticas públicas para o desenvolvimento urbano.

Segundo Maricato (2005),

Para iniciar um amplo processo participativo de discussão e formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), o Ministério das Cidades convocou a primeira Conferência Nacional das Cidades, em 2003, e a segunda, em 2005. As conferências nacionais foram precedidas de conferências municipais e estaduais que trataram de debater teses e propostas previamente preparadas, bem como de eleger delegados para a conferência nacional. Cerca de 2.800 delegados (de movimentos sociais, entidades empresariais, sindicais, de pesquisadores, de universidades de ONGs, de profissionais de arquitetura, engenharia e geografia e ainda de instituições governamentais e legislativas) participaram dos encontros nacionais. O Conselho das Cidades, eleito na primeira conferência nacional, e as quatro Câmaras Técnicas que o compõem (ligadas às quatro secretarias nacionais) começaram a funcionar no início de 2004. O Conselho aprovou as propostas das políticas nacionais de habitação, saneamento ambiental, trânsito, mobilidade e transporte urbano. Aprovou ainda a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos e o Programa Nacional de Regularização Fundiária, entre outros assuntos. (*In* IPEA Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise 12, fev. 2006, p. 115 e 116)

Cabe ressaltar, no entanto, que a existência dos conselhos não assegura uma participação social efetiva:

“Côrtes (2002) apresenta uma tipologia dos conselhos municipais setoriais baseada em pesquisa empírica. O primeiro tipo é formado por conselhos que se transformaram em arenas decisórias de fato, visto que seus participantes têm papel decisório efetivo e não apenas voz. O segundo é constituído por conselheiros que atuam como intermediários de diferentes demandas e interesses, mas o decisor principal é o governo local. O terceiro é composto por especialistas reformistas (*policy community*), que têm espaço nos conselhos para expressar suas demandas, mas carecem de poder decisório efetivo; nesse tipo, as decisões são tomadas em outros espaços, seja na esfera do governo ou dos grupos de interesse. Pode-se ainda acrescentar um quarto tipo, não incomum nas comunidades pequenas e pobres, em que muitas vezes os membros do conselho são indicados pelos dirigentes locais, principalmente o prefeito, e seu papel é o de ratificar as decisões tomadas pelo Executivo local.” (SOUZA, 2004, p. 38)

E, ainda, que são desafios para sua ampliação, dentre outros: a qualificação técnica e política dos atores envolvidos; a ampliação e consolidação de uma cultura

democrática e sua tradução em métodos e procedimentos concretos que potencializem a gestão compartilhada da sociedade; romper a burocracia estatal e a manutenção dos “segredos de Estado”; superar a dificuldade de diálogo e negociação entre segmentos sociais com inserção social diversa; superar o clientelismo e o corporativismo (CARVALHO, 1998).

2.2 POTENCIALIDADES E LIMITES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A participação social é um constante exercício de construção de consenso e de negociação entre os distintos atores sociais que exercem influência ou vivem as consequências das situações-problema objetos dos programas e projetos.

Arnstein (1969) considera a participação do cidadão como algo essencial para o exercício da cidadania. Segundo ela, é a redistribuição do poder que permite aos cidadãos excluídos dos processos políticos e econômicos a oportunidade de deliberar sobre o futuro da sociedade.

Baseada na hierarquização de tipos de participação e não-participação, a autora elaborou uma tipologia de oito níveis de participação, conforme poderá ser observado na Figura 02: Oito degraus da escada da participação cidadã, apresentada a seguir.

| | | |
|---|--------------------|-------------------------------------|
| 8 | Controle cidadão | Níveis de poder Cidadão |
| 7 | Delegação de Poder | |
| 6 | Parceria | |
| 5 | Pacificação | Níveis de concessão mínima de poder |
| 4 | Consulta | |
| 3 | Informação | |
| 2 | Terapia | Não-participação |
| 1 | Manipulação | |

Figura 02: Oito degraus da escada da participação cidadã

Fonte: Arnstein, Sherry R. Uma Escada da Participação Cidadã. 1969

<http://pt.scribd.com/doc/80153647/Arnstein-Uma-Escada-Da-Participacao-Cidada>.

Acesso em 15 agosto 2012.

Os níveis inferiores, em que a participação genuína não acontece, níveis 1 e 2, são chamados de manipulação e terapia. Seu objetivo real não é permitir que as pessoas participem do planejamento ou em programas, mas induzir as pessoas a aceitar o que se está propondo.

Nos níveis de participação imediatamente superiores, níveis 3 e 4, denominados de informação e consulta, os cidadãos podem ouvir e ser ouvidos. Mas não tem nenhuma garantia de que o que eles pensam e dizem vai ser considerado por quem está conduzindo o processo “participativo”.

O nível 5 de participação, denominado pacificação, é o nível no qual os participantes, para além de ouvir e ser ouvidos, podem fazer recomendações, mas não participam das decisões.

No nível 6, denominado de parceria, há uma negociação de igual para igual, uma colaboração, em ambiente de diálogo e razoável transparência. Os cidadãos barganham poder junto aos detentores do poder. Começam a exercer poder de fato.

Os níveis de participação denominados delegação de poder e controle cidadão, respectivamente níveis 7 e 8, são aqueles nos quais o cidadão faz parte, efetivamente, das tomadas de decisão.

Por outro lado, Kliksberg (1999) promove uma reflexão sobre o que considera aspectos-chave para que as promessas de participação comunitária na América Latina possam tornar-se realidade em benefício de amplos setores desfavorecidos da região.

Sua finalidade consiste em ajudar a construir uma agenda de discussão historicamente atualizada sobre a matéria e estimular a análise coletiva da mesma.

Nesse sentido ele apresenta seis teses sobre participação.

1. Primeira tese: a participação dá resultados

Modelos organizacionais participativos no campo social dão melhores resultados do que modelos organizacionais de perfil tradicional – burocráticos e paternalistas.

Pesquisa do Banco Mundial sobre 121 projetos de fornecimento de água potável para zonas rurais, realizados em 49 países da Ásia, da África e da América Latina, verificou a efetividade dos projetos segundo os níveis de participação da comunidade e constata:

- 57% dos projetos com baixa participação tiveram efetividade baixa;
- 40% dos projetos com baixa participação tiveram efetividade média;
- 3% dos projetos com baixa participação tiveram efetividade alta;
- 10% dos projetos com média participação tiveram efetividade baixa;
- 59% dos projetos com média participação tiveram efetividade média;
- 31% dos projetos com média participação tiveram efetividade alta;
- Não houve projetos com alta participação que tiveram efetividade baixa;

- 19% dos projetos com alta participação tiveram efetividade média;
- 81% dos projetos com alta participação tiveram efetividade alta.

Resultados da participação:

- Sistemas de água instalados mantidos em boas condições;
- Percentual da população alcançada estendido;
- Maior igualdade no acesso;
- Benefícios econômicos gerais;
- Benefícios ambientais;
- Comunidade adquiriu poder – novas habilidades organizacionais e de destreza relacionadas ao manejo da água; fortalecimento da organização comunitária.

Observação:

A efetividade aumenta quando a participação está presente em todo o ciclo do projeto.

Experiências na América Latina:

- Villa El Salvador no Peru (uma experiência de desenvolvimento urbano, social, econômico e cultural local);
- Feiras de consumo familiar na Venezuela (uma rede de comercialização de produtos em massa);
- Orçamento municipal participativo em Porto Alegre (experiência de participação dos cidadãos na decisão dos investimentos do orçamento municipal).

Características comuns a todas essas experiências:

- Tentou-se por em ação formas de participação real, não simulações de participação, ou seja, sondagens para consultas erráticas ou conjunturais, ou para receber opiniões depois não levadas em conta;
- Respeitou-se a história, a cultura e idiossincrasias da população, não se impondo formas de participação de laboratório, mas tentando construir modalidades que fossem coerentes com esses aspectos;
- Todas as experiências tiveram como quadro subjacente um projeto em termos de valores, de perfil de sociedade a alcançar, de formas de convivência diária pelas quais se estava optando.

2. Segunda tese: a participação dá resultados superiores em relação aos modelos organizacionais tradicionais, ou seja, a participação tem vantagens comparativas.

Programas sociais têm metas específicas e supra-metas que abrangem as metas específicas. São elas: eficiência, equidade e sustentabilidade.

Especificamente, pretendem que se faça um uso otimizador de recursos escassos, que contribua para diminuir a desigualdade e que favoreça a formação de capacidades que fortaleçam a possibilidade da comunidade dar continuidade a eles ao longo do tempo.

O modelo participativo é o estilo organizacional mais adequado para se alcançar a eficiência, a equidade e a sustentabilidade em programas sociais.

Por quê? Porque em cada uma das etapas usuais dos programas – elaboração, gestão, monitoramento, controle, avaliação -, a participação comunitária acrescenta “extras” práticos e limita os riscos usuais.

Vantagens:

Na elaboração do programa

- Comunidade pode ser fonte mais precisa de detecção das necessidades relevantes e do estabelecimento de prioridades entre as mesmas;
- Comunidade pode ajudar a identificar as dificuldades que podem ser encontradas no plano cultural e as oportunidades que podem derivar da cultura local.

Na gestão do programa (em termos de efetividade organizacional):

- Pode por em movimento a geração de idéias inovadoras;
- Permitirá resgatar em favor do projeto elementos das tradições e do saber acumulado pela comunidade, que podem ser contribuições valiosas;
- Assegurará bases para uma “gerência adaptadora”, uma gerência que dê conta de situações novas e inesperadas, fornecendo em tempo real *feedback* contínuos bem como informações que podem ajudar a evitar situações difíceis de lidar;
- No controle do bom funcionamento do programa e de prevenção contra a corrupção;
- Obriga à transparência permanente, garante contra desvios, permite identificar desenvolvimentos indesejáveis a tempo de serem corrigidos.

Na avaliação:

Comunidade identifica resultados efetivamente obtidos, deficiências, efeitos inesperados favoráveis e desfavoráveis e elementos-chave para projetos futuros.

Em relação à sustentabilidade:

Comunidade sente-se proprietária do projeto. Mobiliza suas energias e esforços para que o projeto avance e cria consciência de proteção às suas

concretizações. Aprende, se exercita no planejamento e na gestão, vê crescer suas capacidades. Fortalece sua possibilidade de sustentar o projeto.

Em relação à equidade:

Participação potencializa os grupos desfavorecidos, a auto-estima individual e coletiva, faz crescer sua confiança em suas próprias capacidades e contribui para a sua articulação. Os coloca em melhor situação para lutar por seus direitos e influir de modo efetivo.

São custos da não utilização da participação:

- Custos de oportunidade por não se obter as vantagens acima descritas;
- Custos diretos, que atentarão contra o cumprimento das metas.

3. Terceira tese: a participação é um núcleo central da gerência do ano 2000

Tanto no campo gerencial empresarial quanto no público, as indicações em direção à participação têm força crescente. É uma estratégia-mestra da gerência de excelência

4. Quarta tese: a participação enfrenta fortes resistências e interesses

A participação comunitária é definitivamente um processo que implica profundas mudanças sociais. Como tal é esperável que gere resistências e que, ao afetar interesses estabelecidos, estes desenvolvam estratégias para criar obstáculos.

Como principais obstáculos à participação, são apresentados:

O efficientismo curto-prazista

Questionamento em termos de custos e tempo. Participação implica operações adicionais à mera execução direta (custos econômicos) e estende prazos devido à intervenção dos atores comunitários.

Novos custos e prazos podem ocorrer, mas benefícios derivados da participação descritos anteriormente, também.

O reducionismo economicista

Percebe a concepção e execução de programas sociais a partir de categorias de análise puramente econômicas. As relações que importam são as de custo/benefício medido em termos econômicos. As avaliações a partir desse enfoque só percebem os produtos mensuráveis com unidades econômicas. As avaliações não levam em conta os avanços em aspectos como coesão social, clima de confiança e grau de organização.

O predomínio da cultura organizacional formal

Quando se encomenda a organizações de tradição burocrática, verticalista e autoritária que ponham em ação projetos participativos, as resistências são inúmeras e se expressam por múltiplas vias.

A subestima dos pobres

Concepção desvalorizadora das capacidades das comunidades pobres.

Argumenta-se que:

As comunidades são incapazes de se integrar aos processos de projeto, gestão, controle e avaliação.

Devido à sua debilidade educativa e cultural, não podem trazer maiores contribuições.

Necessitarão de períodos muito longos para sair de sua pobreza. Lideranças comunitárias são primitivas, suas tradições são atrasadas, seu saber acumulado é um fardo.

Com base nessa concepção:

- Desconfia-se da comunidade em todas as etapas do processo.

- Limitam-se suas opções reais de participar.
- Substitui-se sua participação por ordens “de cima para baixo” para fazer as coisas funcionarem.
- Criam-se fortes incentivos para que a população perca o interesse em participar.
- Se a experiência fracassa, atribui-se o fracasso à falta de interesse da comunidade em participar.

A tendência à manipulação da comunidade

Apoderamento da participação para fins de determinados grupos.

O problema do poder:

Dificuldades em partilhar poder.

5. Quinta tese: requerem-se políticas e estratégias orgânicas e ativas para fazer avançar a participação

A “luta pela participação” passa por:

- Compromisso dos beneficiários com o projeto antes de sua implementação;
- Organização dos beneficiários;
- As agências executoras dos projetos terem como meta central o avanço da participação e, como consequência, monitorarem esse avanço;
- As agências executoras incentivarem e reconhecerem as iniciativas de membros que contribuam para o avanço da participação;
- As agências executoras terem forte orientação para aproveitarem o conhecimento da comunidade e orientarem-se para investir em sua capacitação;
- Trabalho contínuo de aprendizagem das experiências bem-sucedidas;

- Políticas de apoio à realização de experiências inovadoras;
- Forjar uma grande aliança estratégica em torno da participação;
- Geração de consciência pública a respeito das vantagens da participação, inclusive através dos meios de comunicação de massa, que converta-se em agenda pública;

6. Sexta tese: a participação encontra-se na natureza mesma do ser humano

Apesar da participação comunitária ser instrumento potente, nunca se deve perder de vista que é ao mesmo um fim em si mesmo. Faz parte da natureza do ser humano participar, elevando sua dignidade e abrindo-lhe possibilidades de desenvolvimento.

3. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PROJETOS DE ENGENHARIA URBANA

Uma vez apresentados as características, possibilidades, limites e desafios da participação social no planejamento e na gestão das cidades, passa-se a verificar em que medida ela vem sendo praticada em projetos de Engenharia Urbana, particularmente no Programa de Aceleração de Crescimento Social do Complexo do Alemão, identificado enquanto tal.

Antes, porém, cabe fazer uma introdução ao campo da Engenharia Urbana.

3.1 O CAMPO DA ENGENHARIA URBANA

Segundo Röhm *et al* (2006), a Engenharia Urbana é uma área multidisciplinar de conhecimentos que estuda as ocupações urbanas de forma holística, com os objetivos de obter os ambientes urbanos sustentáveis com a mínima desconstrução do ambiente original.

Martinard *apud* Abiko¹⁵ (2010) define a Engenharia Urbana como a “arte de conceber, de realizar e de gerenciar sistemas técnicos urbanos”, e para definir o termo sistemas técnicos urbanos, esclarece que este termo tem dois significados;

O primeiro enquanto rede, suporte, isto é, uma dimensão física, e o segundo enquanto rede de serviços”. Por exemplo, o sistema de abastecimento de água de uma cidade tem a dimensão física da rede de distribuição de água, com as tubulações, os equipamentos de tratamento de água, captação, etc. No entanto é também imprescindível levar em consideração a dimensão dos serviços prestados de operação e de manutenção da rede e dos equipamentos, tarifação e cobrança pelo serviço prestado, controle da qualidade da água e muitos outros aspectos de gerenciamento deste sistema.

¹⁵ Aula Inaugural para a primeira turma do Programa de Engenharia Urbana – Escola Politécnica/UFRJ em 08 de março de 2009.

O grande desafio da Engenharia Urbana é transformar as cidades em ambientes seguros, equilibrados e saudáveis, em consonância com as configurações locais de topografia e relevo; agradáveis para viver, dotadas de sistemas de transportes seguros e eficientes, vias de tráfego apropriado, transporte coletivo de qualidade, condições adequadas de saneamento ambiental, como água tratada, coleta de esgotos sanitários e gestão de resíduos sólidos e sistemas de drenagem urbana.

Em lugares dotados de sistemas eficientes e sustentáveis de geração e produção de energia, de espaços públicos de lazer e recreação, estruturas de saúde, educação e condições de segurança adequadas. E ainda onde a preservação da memória artística, cultural e histórica do local seja estimulada.

Nesse sentido, a Engenharia Urbana tem por função a busca e concretização de soluções para problemas como os do trânsito urbano, da implantação de infraestrutura, de habitações e melhoria dos serviços públicos, dos parcelamentos inadequados do solo, da melhoria da qualidade de vida urbana e da busca de novos desenhos e padrões que transformem as cidades em locais mais agradáveis para viver.

As cidades devem ser pensadas como um elemento orgânico, regidos com grande sintonia, por atores do poder público, iniciativa privada e população em geral, fazendo-se necessário equacionar todos os interesses em prol dos interesses comuns dos cidadãos.

Com o crescimento das cidades, as mudanças provocadas no ar, no solo, na água e na vida, em seu interior e à sua volta, agravam os problemas ambientais e interferem diretamente na qualidade de vida de cada cidadão. Todas essas interações das atividades humanas com o ambiente natural produzem um

ecossistema muito diferente daquele pertencente anteriormente à cidade, e as soluções para estes contrassensos devem ser pensadas de maneira fundamentalmente sistêmica.

Segundo Grigg (1997), o pensamento sistêmico é uma maneira de se aplicar filosofias e metodologias sistemáticas para analisar e sintetizar problemas complexos e temas organizacionais. Pesquisadores nos campos de planejamento regional, ciência regional, geografia e economia urbana mostraram que o crescimento e desenvolvimento podem ser explicados somente de maneira sistemática, ou seja, levando-se em conta fatores de interação múltiplos como: imigração, custo de moradia, comércio regional, política, custo de vida, infra-estrutura, meio ambiente e qualidade de vida. Prélaz-Droux e Musy (1994) desenvolveram uma abordagem sistêmica para implantar um sistema de informação da terra visando desenvolvimento sustentável. Segundo os autores, para sua implementação esse sistema deve confrontar problemas de compartimentalização das diferentes disciplinas envolvidas, falta de conhecimento envolvendo as informações disponíveis e redundância de dados, os quais impedem tomadas de decisão coerentes com o desenvolvimento harmonioso da terra e funcionamento correto das instituições encarregadas dos assuntos de manejo da terra. (*apud* ROCHA, 2002)

A percepção da abordagem interdisciplinar surgiu a partir das décadas de 60 e 70, em razão da emergência dos conflitos social, ambiental e político nas diversas partes do mundo. Para a construção da interdisciplinaridade que se articulem conhecimentos científicos e não científicos, que interajam sobre as questões socioambientais, exigindo uma estrutura metodológica e técnicas de pesquisa diferentes, sem, contudo abandonar a abordagem disciplinar convencional, a análise causal e linear do método cartesiano.

A interdisciplinaridade surge como um processo produtor de novos conhecimentos, através do entrelaçamento de diversas disciplinas que procurem redefinir o objeto do conhecimento. Não se trata apenas da integração sociedade-natureza, mas da abertura de um diálogo e da hibridização entre ciência, tecnologia e saberes para a produção de novos paradigmas e sua articulação para transformar a natureza e a sociedade. (RATTNER, 2006)

São pressupostos para uma abordagem interdisciplinar: a crítica das formas convencionais dos saberes disciplinares que observam os problemas de forma parcial, segmentada e estanque; a incorporação da maneira complexa dos conhecimentos científicos com os saberes tradicionais, não científicos; a competência das indagações da natureza ética, estética e socioambiental; e a interação dos procedimentos interdisciplinares de pesquisa, ensino e extensão dos saberes e práticas dos atores sociais com aqueles dos pesquisadores e estudiosos.

É de grande prudência, pela complexidade das questões cotidianas que nos cerca, a participação de pesquisadores nas áreas social, econômica, de saúde e do meio ambiente que apresentam diferentes e complementares pontos de vista sobre uma determinada fragilidade ou realidade, promovendo a recriação e reconstrução do conhecimento.

Por se tratar de ambiente diversificado e com tantas especificidades, é importante considerar a afirmação de Santos (2005, p.11):

A cidade, onde tantas necessidades emergentes não podem ter resposta, está desse modo fadada a ser tanto o teatro de conflitos crescentes como o lugar geográfico e político da possibilidade de soluções. Essas, para se tornarem efetivas, supõem atenção a uma problemática mais ampla, pois o fato urbano, seu testemunho eloquente, é apenas um aspecto. Daí a necessidade de circunscrever o fenômeno, identificando sua especificidade, mensurar sua problemática, mas, sobretudo buscar uma interpretação abrangente.

A complexidade dos questionamentos teóricos e práticos do analista das relações sistêmicas demanda uma abordagem transcendente aos limites estreitos das áreas de conhecimento. O referencial teórico promoverá a articulação e integração de diferentes especialidades e especificidades para o conhecimento convergente, através de um processo contínuo de inovação e experimentação.

Para os projetos de Engenharia Urbana é de grande importância a elaboração de uma abordagem interdisciplinar.

Para Ornstein (2005), a problematização, as análises, os diagnósticos, a definição de soluções e a implementação de diferentes intervenções, abrangendo o homem e seu *habitat*, seriam mais adequadamente abordadas se houvesse uma atuação de equipe inter ou transdisciplinar.

Observando-se a relação homem/habitat em intervenções ou renovações urbanas, no desenvolvimento de projetos habitacionais de interesse social, no desenvolvimento de projetos de praças e parques, em diagnósticos de riscos ambientais com demandas de remanejamento de moradores, é de grande importância a prática da interdisciplinaridade para a obtenção de eficientes resultados, onde ocorrerá a integração do homem ao ambiente construído.

Vasconcellos (2006) ainda afirma que um projeto para uma cidade ou um setor urbano já existente, significará uma interferência no espaço urbano e uma mudança de relações não só no campo físico, mas também no campo político, econômico e social.

Para Tillmann (2011), projetos que visam a grandes mudanças muitas vezes falham em atingir os benefícios vislumbrados em sua concepção, não tanto pela falta de capacidade técnica, mas principalmente pela dificuldade de gerenciar a elevada complexidade existente que geralmente não é levada em consideração nas tradicionais abordagens de gestão de projetos, cuja ênfase é dada à análise de custos, tempo de execução e conformidade em relação às especificações, e na adoção de instrumentos e procedimentos padronizados.

3.2 PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC, visto como um Programa de Engenharia Urbana

Para Viana e Elias (2007), o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em janeiro de 2007, objetiva promover a aceleração do crescimento econômico, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população brasileira.

Conforme a publicação em 2009, do caderno da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, Destaques: ações e programas do Governo Federal¹⁶, o Programa de Aceleração do Crescimento se define como um novo modelo de planejamento, gestão e execução do investimento público:

O PAC articula projetos de infraestrutura públicos e privados e medidas institucionais para aumentar o ritmo de crescimento da economia, modernizar a infraestrutura, melhorar o ambiente de negócios, estimular o crédito e o financiamento, aperfeiçoar a gestão pública e elevar a qualidade de vida da população. É, também, um instrumento de inclusão social e de redução das desigualdades regionais. Suas ações e obras geram empregos que garantem renda e consumo para milhares de trabalhadores e suas famílias.

Portanto, o PAC pode ser considerado um programa de Engenharia Urbana.

A retomada dos investimentos federais e dos fundos financiadores no setor de saneamento básico também está sendo consolidada por esse programa, que ampliou consideravelmente os recursos disponíveis para o quadriênio (2007 a 2010). A regularidade e a previsibilidade da oferta de recursos num horizonte quadrienal proporcionam condições básicas importantes para o planejamento do setor, principalmente em função da gestão descentralizada dos serviços públicos de saneamento básico no Brasil.

¹⁶ Caderno Destaques, ano II, nº 5, nov/dez de 2009. Publicação da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Disponível em < www.brasil.gov.br e www.presidencia.gov.br>. Acesso em 01novembro2011.

A gestão descentralizada pressupõe o aperfeiçoamento dos mecanismos de cooperação federativa para garantir o sucesso da execução dos empreendimentos, uma vez que, no desenho institucional do setor de saneamento básico, compete aos Estados e Municípios a prestação dos serviços e a execução das intervenções, incluindo a realização das obras.

Para Bonduki (2008) a implementação do PAC, anunciado pelo governo federal no início de 2007, trata-se de um grande programa de investimento em diferentes áreas (energia, rodovias, portos, saneamento e habitação).

Contudo pode-se considerar como complicador a essa estratégia de desenvolvimento urbano, a incapacidade operacional dos municípios no desenvolvimento de seus projetos e ainda para agravamento dessa situação, a baixa capacidade institucional do quadro técnico, para análise desses projetos, do agente financeiro desse Programa, a Caixa Econômica Federal.

Segundo David Kupfer¹⁷ (2007), embora no papel o PAC se mostre bastante ambicioso, pois se propõe a atacar simultaneamente também as condições de crédito, o ambiente de investimento, o aperfeiçoamento da tributação e, ainda, medidas fiscais de longo prazo, é para o setor de infraestrutura que o programa mostra uma face mais objetiva.

Para Sicsú¹⁸, o PAC representa uma mudança de concepção do Governo Lula: é uma nova forma de pensar a relação entre duas instituições essenciais para

¹⁷ David Kupfer é professor do Instituto de Economia da UFRJ e coordenador do Grupo de Indústria e Competitividade (GIC-IE/UFRJ; endereço eletrônico: gic@ie.ufrj.br). Escreve mensalmente, às quartas-feiras, no jornal **Valor Econômico**. Este texto foi publicado no dia 7 de fevereiro de 2007.

¹⁸ ANÁLISE ECONÔMICA: JOÃO SICSÚ. **Após 4 anos, governo tenta mudar o rumo: PAC representa mudança de rumo na política econômica. O Estado volta a ter papel decisivo. Mas há nós a serem desatados, como a política de juros do Banco Central e o câmbio sobrevalorizado. No destaque, Henrique Meirelles e o presidente Lula. João Sicsú* – Especial para a Carta Maior.** 16/02/2007.
Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/materialImprimir.cfm?materia_id=13556
Acesso em 20n0vembro2011.

o desenvolvimento de uma sociedade – o Estado e o mercado. E ainda ressalta que tais instituições devem interagir por meio de ações de governo para estimular o crescimento econômico e promover justiça e segurança social, destacando que;

É necessário, contudo, adequar as demais políticas monetária e cambial ao objetivo do crescimento. O objetivo do crescimento tem de se tornar uma obsessão nacional. Afinal, um país que verdadeiramente quer se desenvolver deve pensar grande e, portanto, deve buscar compatibilizar objetivos múltiplos: estabilidade monetária, crescimento econômico, equilíbrio do balanço de pagamentos e das contas públicas, justiça e segurança social. O crescimento econômico e a consequente solidez orçamentária da União são as condições básicas e necessárias para que se viabilize a transformação social de que o Brasil precisa. Sem crescimento econômico não há espaço para a viabilização de programas sociais de profundidade e abrangentes, capazes de promover justiça e segurança social para todos.

Leitão (2009) afirma que para o setor de infraestrutura social e urbana, os investimentos previstos inicialmente no PAC totalizavam R\$170,8 bilhões de reais sendo 62,24% destinados ao setor de habitação e 23,42% ao setor de saneamento, com concentração de 25,59% dos investimentos na região sudeste e 24,48% no nordeste do país, para o desenvolvimento urbano foram distribuídos entre municípios brasileiros segundo prioridade de atendimento às Regiões Metropolitanas, capitais estaduais e municípios com mais de 150 mil habitantes, onde se concentram as mais altas taxas de déficits urbanos no âmbito do Programa Prioritário de Investimento do PAC.

A partir de 2009, o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2¹⁹ é assim apresentado;

O governo lançou, em 29 de março de 2010, a segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), que incorpora ainda mais ações nas áreas social e urbana, além de mais recursos para continuar construindo a infraestrutura logística e energética para sustentar o

¹⁹ Apresentado em <http://www.brasil.gov.br/pac>. Acesso em 20novembro2011.

crescimento do País. Os investimentos do PAC2 estão organizados em seis grandes eixos: Transportes, Energia, Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa, Minha Vida e, Água e Luz para Todos

A segunda fase do programa agrega e consolida as ações da primeira. O ritmo do PAC 2 em 2011 está em níveis semelhantes ao de 2010, ano de melhor desempenho do programa. Nos seis primeiros meses desse ano, R\$ 86,4 bilhões já foram direcionados a obras por todo o Brasil.

Desse total, R\$ 35 bilhões correspondem ao Financiamento Habitacional, R\$ 24,4 bilhões ao executado pelas estatais, R\$13,4 bilhões ao setor privado e R\$ 9 bilhões ao Orçamento Geral da União Fiscal e Seguridade. Os R\$3 bilhões restantes são do programa Minha Casa, Minha Vida.

Com o PAC, o Brasil alcançou um patamar de crescimento, com elevação de investimentos públicos e privados, ampliação do Produto Interno Bruto (PIB) e o aumento de emprego e renda para os brasileiros.

3.3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PAC

Desde 1997, O Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial evidenciam a importância da participação social em seus programas de desenvolvimento urbano, relatando que “a participação não é simplesmente uma idéia, mas uma nova forma de concepção para o desenvolvimento da década de 1990” e que “as pessoas afetadas por intervenções devem ser incluídas nos processos de decisão”.

No Brasil, segundo o EAD - Trabalho Social²⁰, curso que aborda o trabalho social em programas e projetos de habitação de interesse social, pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades em parceria com a Aliança das Cidades²¹, o curso vem atender uma demanda recorrente dos técnicos que

²⁰ Ensino à Distância – Trabalho Social, Secretaria de Habitação Nacional. Ministério das Cidades. Setembro de 2010.

Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Livro_EAD_19-10-10.pdf. Acesso em 27maio2012.

²¹A Aliança de Cidades está presente no Brasil desde 2001, trabalhando em conjunto com autoridades municipais, estaduais e federais na área de habitação de interesse social e urbanização de favelas e assentamentos precários, assim como na formulação e implementação de ferramentas de planejamento urbano e disseminação de conhecimento. O Brasil entrou formalmente para a Aliança de Cidades em 2003.

Desde então, a parceria tornou-se um elemento fundamental no fortalecimento das abordagens nacionais à urbanização de favelas e nas políticas habitacionais que beneficiem os pobres em todo o país.

trabalham na área habitacional e, mais especificamente, daqueles que integram as equipes multissetoriais dos projetos contratados com recursos do PAC – Projetos Prioritários de Investimento, Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, Programa de Habitação de Interesse Social, Pró-Moradia, Projetos Multissetoriais Integrados e Programa Minha Casa Minha Vida.

Em janeiro de 2008, diante do desafio que o PAC das favelas se apresentava para a engenharia brasileira – notadamente em termos de responsabilidade social, Sheila Sacks, escreveu artigo para o Observatório da Imprensa – Questão Urbana: PAC aciona engenharia-cidadã²², onde descreve que a engenharia pública direcionada para as camadas mais pobres da população virou estrela na mídia. Pelo menos no estado do Rio de Janeiro, foi feito o anúncio de investimentos da ordem de 910 milhões de reais para as obras de urbanização em três grandes favelas do Rio – a de Manginhos, Complexo do Alemão e da Rocinha –, onde vivem 245 mil pessoas, abrindo espaço para a chamada "construção civil com responsabilidade social" ser apresentada ao grande público, destacando que as metas deste modelo de engenharia mais consciente, voltado para a inclusão e a justiça social, é um fator positivo a ser realçado no PAC.

Oliveira (2010) relata que como proposta de mudança e transformação de áreas faveladas, desde o início de 2007, o Governo Federal tem implantado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em todo Brasil.

No Complexo do Alemão, Rio de Janeiro, essa intervenção vem acontecendo, em parceria com o Governo do Estado, desde 2008. Aliado às ações que buscam a reestruturação física das favelas - construção de conjuntos habitacionais, transporte

Disponível em: http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/CA_BrazilFactsheet_Portuguese_0.pdf. Acesso em 27maio2012.

²² http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/pac_aciona_engenhariacidade

público, saneamento básico, escolas, postos de saúde e centros poliesportivos, o governo federal, através do Ministério das Cidades, propôs como metodologia de trabalho ações que priorizam o “lado social” das intervenções urbanísticas através do Trabalho Técnico Social (TTS).

De acordo com a Publicação sobre reflexões e debates do Seminário Internacional Trabalho Social em Intervenções Habitacionais²³, podem-se destacar as seguintes considerações (grifo nosso) da urbanista Ruth Jurberg, coordenadora dos projetos sociais das comunidades de Manguinhos, Complexo do Alemão e Rocinha, três das maiores favelas do Rio de Janeiro (RJ);

A equipe social entrou no território após o início da obra, enfrentando uma resistência muito grande dos moradores, receosos devido à ausência do poder público havia 20 anos. **“O projeto urbanístico foi apresentado ao governo federal sem a participação da sociedade, que foi construída ao longo do processo.”**

A situação encontrada não era fácil. [...]

No campo social, as comunidades apresentavam, em comum, baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), presença do crime organizado e lideranças pontuais, muitas vezes indicadas pelo tráfico. Do ponto de vista econômico, alto índice de desemprego e de pessoas que não tinham capacitação sequer para trabalhar nas obras. Em relação à dinâmica urbanística, ausência de infraestrutura, excesso de densidade e precariedade na habitação. Ou seja, muita pobreza.[...]

Em nenhuma das três comunidades havia uma escola de ensino médio.

Nesse cenário, foram lançadas as obras sociais do PAC com o objetivo de atender 11.761 famílias em Manguinhos, 15.520, no Alemão e 34 mil, na Rocinha.

A estratégia para trabalhar nas comunidades foi a equipe social estar presente todos os dias, para atender a demanda da população. Por isso, foram criados os canteiros sociais. **O objetivo era garantir a participação cidadã e aproveitar todas as oportunidades de melhoria da qualidade de vida da comunidade por meio da intervenção.**

“O canteiro social funciona como um espaço de debate, de capacitação, de acolhimento da população que nos procura para absolutamente tudo: tirar suas dúvidas, receber informação, fazer reclamação, participar de comitê de acompanhamento de obra, de remanejamento, de geração de emprego e renda”, explica.

No início, quem participava das reuniões eram as lideranças, “absolutamente desconfiadas, porque estavam perdendo o poder. O Estado estava voltando e entrando nesses lugares”, relata. **A estratégia utilizada**

²³ Evento realizado em 31 de agosto a 2 de setembro de 2010, no Hotel Gran Bittar – Brasília/DF. Coordenação Geral Inês Magalhães – Secretária Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Cidades_Web_Final_02.pdf. Acesso em 25maio2012

foi buscar o diálogo. Para isso, surgiu o canteiro itinerante, que vai até a comunidade, assim as informações do trabalho social estariam presentes em todos os locais.

De acordo com a Relatoria Nacional para o Direito Humano à Educação²⁴ as poucas pesquisas que já foram feitas sobre o Complexo do Alemão, por diferentes fontes governamentais apresentam os seguintes dados sobre sua população e a sua respectiva situação socioeconômica. Segundo dados do IBGE, o Complexo possui IDH de 0,709 e está em último lugar no ranking do IDH das 32 Regiões Administrativas (RA) do município do Rio de Janeiro. Enquanto a média da renda *per capita* na RA Lagoa é de R\$ 2228,78, na RA do Complexo do Alemão é de apenas R\$ 177,31. A mesma relação está para a média de anos de estudo. Enquanto a RA Lagoa possui uma média de 10,14 anos, na RA Complexo do Alemão a média é de 4,21 anos, a segunda pior do município.

O Núcleo de Projetos Sociais do Escritório de Gerenciamento de Projetos do Estado do Rio de Janeiro (EGP-Rio)²⁵ desenvolveu uma metodologia de trabalho para desenvolver e implementar atividades nos territórios em que o Governo do Estado implantou o PAC, baseada em dois principais eixos: minimização do impacto das obras sobre o território e contribuição para desenvolvimento e sustentabilidade do mesmo, desenvolvido por uma equipe multidisciplinar com formação na área social, assistencial, urbanística e administrativa, que estimula a participação da sociedade já que, com a capacitação da população, cria-se oportunidades de emprego e geração de renda, inclusive nas próprias obras realizadas pelo PAC.

²⁴ Disponível em:

<http://www.acaoeducativa.org.br/portal/images/stories/pdfs/relatoriocompletomissaocomplexoalemao.pdf>. Acesso em 30maio2012.

²⁵ Disponível em: <http://www.egprio.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=360>. Acesso em 25maio2012

Em um primeiro momento, as intervenções do PAC Complexo do Alemão foram “apenas anunciadas”, através de *folder* para apresentação para a comunidade em 27 de setembro de 2007, conforme caracteriza a figura 03, a seguir;

CONHEÇA OS NOVOS EQUIPAMENTOS A SEREM ENTREGUES À COMUNIDADE DO ALEMÃO ATÉ 2010 NAS ÁREAS DE:



TRANSPORTES
Teleférico

- Cabine - 10 pessoas
- 6 Estações - 1 terminal Integrada e 5 Sociais
- Tempo de Viagem: 19 minutos
- Percurso - 2,9 km
- 30.000 passageiros/dia

AMBIENTE

- Recuperação do Parque da Serra da Misericórdia (270 ha) com o plantio de novas mudas

DESENVOLVIMENTO SÓCIO ECONÔMICO

- Biblioteca
- Centro de Referência da Juventude
- Centro de Serviços
- Centro de Apoio Jurídico
- Centro de Geração de Renda

EDUCAÇÃO

- Escola de Ensino Médio de Referência

HABITAÇÃO

- 688 Unidades de Relocação beneficiando 1.376 famílias

PARQUE/ESPORTE

- Administração do Parque
- Apoio à Área Esportiva
- Quadra Poliesportiva

SAÚDE

- Centro Integrado de Atenção à Saúde
- Centro de Apoio Psiquiátrico

Figura 03: Folder apresentação para a comunidade Complexo do Alemão, em 27 de setembro de 2007.

Fonte: http://www.jaregui.arq.br/favelas_alemao.html. Acesso em 30maio2012.

De acordo com Relatório do Plano de Desenvolvimento Sustentável, produzido pela empresa de consultoria Agencia 21, contratada pelo Consórcio Rio Melhor²⁶ – responsável pelo trabalho social do PAC²⁷, o trabalho com a população ocorreu da forma que passa-se a relatar.

²⁶ Consórcio Rio Melhor (Construtora Norberto Odebrecht, OAS e Delta Construções), responsável pelas obras de melhorias no Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro.

²⁷ Complexo do Alemão: Relatório do Plano de Desenvolvimento Sustentável – Caderno de Resultados. Programa de Aceleração do Crescimento; Ministério das Cidades; Caixa Econômica Federal; Consórcio Rio Melhor; Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro. [2010?]

3.3.1 Metodologia e Técnicas Aplicadas

A elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Complexo do Alemão começou em março de 2008, quando a equipe do Trabalho Social do PAC iniciou os contatos com moradores, lideranças, empresários, empreendedores e organizações sociais da região. O objetivo era conhecer a população do bairro, seus anseios e expectativas, e incentivá-la a participar de um novo futuro para as comunidades.

O primeiro passo foi a realização de um censo domiciliar e empresarial, para traçar o perfil das catorze comunidades. Em seguida, foram feitos encontros com organizações da sociedade civil, comerciantes e empresários, a criação de grupos temáticos para estabelecer as metas a serem atingidas, reuniões com lideranças comunitárias, pesquisas de opinião e com as organizações da sociedade civil atuantes na área da intervenção. Estas etapas integraram a fase de mobilização e conhecimento realizada pelo Trabalho Social.

Iniciado no primeiro semestre de 2008, o Censo Domiciliar e Empresarial mapeou os 22.072 domicílios e os 5.367 estabelecimentos comerciais, incluindo os informais, nas catorze comunidades do Complexo do Alemão e em seu entorno. As informações obtidas pelos pesquisadores ajudaram o Trabalho Social a orientar e acompanhar as reuniões com as lideranças comunitárias, organizações da sociedade civil e grupos temáticos, e também contribuíram para o suporte à elaboração de propostas que compõem o plano.

A análise das informações do Censo mostra a situação precária, em termos financeiros e sociais, em que vivem os habitantes do Complexo. Sua população formada em sua maioria por jovens, 55% do total, convive com taxas altíssimas de

desemprego, 10,3% dos moradores não trabalham, índice bem acima da média da cidade (6,8%).

Somando-se desempregados, crianças, estudantes e donas de casa, 64% da população das catorze comunidades não têm nenhuma renda. No universo dos que trabalham, 51% estão em situação precária – definida como a dos que não têm carteira assinada e acesso a benefícios trabalhistas – ou vivem de trabalhos eventuais.

A partir de março de 2008, foi realizado um amplo processo para a escolha dos representantes do Fórum Comunitário, divididos por segmentos, com a realização de encontros com moradores, lideranças, comerciantes, representantes de empresas e organizações da sociedade civil para que, a partir das reuniões, tivesse início a elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Complexo do Alemão.

A mobilização ocorreu com reuniões em cada uma das catorze comunidades do Complexo, com a participação de cerca de mil pessoas, com a seleção de uma comissão, garantindo a representatividade de todos no Fórum Comunitário, instância fundamental para a participação da comunidade na implantação, acompanhamento e avaliação do Plano.

No primeiro fórum, em agosto de 2009, os participantes foram incentivados a discutir de que forma viam o futuro do Complexo do Alemão e a identificar os grandes desafios para alcançá-lo; o segundo, em setembro de 2009, estabeleceu um plano de ações e definiu parcerias; totalizando mais de quatro meses de reuniões com a participação de moradores, comerciantes, lideranças e representantes de instituições para a elaboração do Plano.

Com a análise e sistematização das demandas da população, nos dois fóruns comunitários realizados, e o estabelecimento de um plano de ação, foram criados nove grandes grupos temáticos para reflexão dos problemas e propostas a serem enfrentados, conforme ANEXO II – PAC SOCIAL COMPLEXO DO ALEMÃO/Quadro 01: Grupos Temáticos.

O projeto urbanístico foi elaborado por uma empresa contratada a partir de uma licitação. A proposta inicial de anteprojeto com as linhas gerais foi desenvolvida pelo próprio Governo do Estado através da Empresa de Obras Públicas (EMOP).

Após seleção do PAC Alemão pelo Governo Federal em 2007, o Estado iniciou uma série de contatos e realizou audiências públicas para apresentação destas propostas a população.

Houve discussões tanto nas audiências públicas quanto em reuniões na comunidade. Foram montados três comitês: de acompanhamento das obras, de remanejamento e de geração de renda.

As discussões foram conduzidas pelo Trabalho Social e ocorriam semanalmente.

No início havia desconfiança e descrédito por parte da população. Com o passar do tempo e a implementação das obras, a população, na sua grande maioria, não só reconhece como apoia e deseja mais obras.

Foi utilizada como técnica a técnica o Dialogo Social em dois eixos:

1. Gestão de impacto das obras visando minimizar os impactos negativos das obras como interrupção de serviços, demolições, reassentamento;
Maximizar impactos positivos através da contratação de 60% de mão de obra local nas obras;

2. Desenvolvimento sustentável que trabalha as questões de educação sanitária e ambiental, geração de renda, cursos de formação e capacitação buscando ampliar a participação da sociedade civil organizada nos processos.

O projeto de monitoramento e avaliação será acompanhado pela CAIXA ao final do contrato principal.

Até o momento não é feito monitoramento, mas sim avaliações mensais que aparecem nos relatórios de atividades enviados a CAIXA. O tipo de avaliação solicitada pela Caixa está disponível no COTS- Caderno de Orientação do Trabalho Social.

A valorização da participação social em programas e projetos urbanos com visão sistêmica traz a necessidade do aprofundamento do conhecimento sobre métodos e técnicas de gestão e gerenciamento participativos.

O próximo capítulo se propõe a estabelecer algumas diretrizes para tanto, retiradas de levantamento bibliográfico sobre o tema.

4 SUBSÍDIOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS PARA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PROJETOS DE ENGENHARIA URBANA

Antes de ampliar os espaços de participação, incluir (se é que já não estão incluídos), é preciso considerá-los, *ouvir* o que morador das comunidades tem para dizer. Considerar relevantes suas proposições, angústias e demandas para que esses moradores também se reconheçam como sujeitos de sua própria história, o que poderá proporcionar ao longo da implantação do programa, maior grau da organização, participação e comprometimento da população, na qual a cidadania não é vista como dádiva, mas sim como valor conquistado. (OLIVEIRA, 2010)

A participação no processo de elaboração de projetos deve ocorrer a partir da mobilização social e incluir divulgação de estudos e propostas e a discussão de problemas, alternativas e soluções relativas à intervenção, além da capacitação para a participação em todos os momentos do processo.

Oliveira (2010) ressalta que se entendermos que a esfera pública constitui-se como o espaço para realização efetiva das deliberações consensuais²⁸, ou ainda, o local de mediação necessária entre a sociedade civil e o Estado, como assegurar que a participação entre os distintos atores políticos que formulam, executam e fiscalizam o PAC aconteça de forma equânime? Conseguiriam sujeitos historicamente subalternizados ter “voz”, ou melhor, serem ouvidos, numa sociedade fundada sob resquícios de um passado de dominação escravista, oligárquico, autoritário e, sobretudo, meritocrático? Esses processos deverão ser democráticos e participativos de forma a incorporar as visões e necessidades da comunidade e atingir função social dos serviços prestados. Para tanto se faz necessário:

²⁸ Inserção – Inclusão ou Confinamento? In: A INCLUSÃO DO OUTRO – Jurgen Habermas. No pensamento de Habermas a inserção significa que tal ordem política se mantém aberta para incluir também os marginalizados, sem confiná-los na uniformidade da comunidade homogênea de um povo. Para isso, é significativo o princípio da voluntariedade, onde todos estão dispostos a conviver pacificamente, excluindo as diferenças culturais e, conseqüentemente, a motivação de conflitos. Disponível em: <http://pt.shvoong.com/law-and-politics/1721153-inser%C3%A7%C3%A3o-inclus%C3%A3o-ou-confinamento-inclus%C3%A3o/#ixzz1xcqHGWKN>. Acesso 12junho2012

- Estabelecer os mecanismos para a efetiva participação da comunidade, nos processos de formulação do projeto urbano em todas as etapas, inclusive o diagnóstico;
- Garantir a participação e o controle social, por meio de audiências e consultas públicas e debates e da atuação de órgãos de representação colegiada, tais como, os conselhos de políticas públicas;
- Estabelecer os mecanismos para a disseminação e o amplo acesso às informações sobre o diagnóstico e os serviços a serem prestados e sobre as propostas relativas ao projeto;
- Definir os mecanismos de divulgação das etapas de discussão do programa e do projeto bem como canais para recebimento de sugestões e críticas;
- Definir estratégias de comunicação e canais de acesso às informações, com linguagem acessível a todos os segmentos sociais;
- Prever o acompanhamento e participação de representantes dos Conselhos de Política Urbana, onde o município estiver inserido, caso exista.

Mizne²⁹ apresenta uma outra proposta para a construção de espaços públicos democráticos – a viabilização de Praças da Paz, da ONG Instituto da Paz:

O objetivo é recuperar esses espaços, tornando-os um local público seguro, de convivência democrática e gerido pela própria comunidade, em parceria com o poder público. O projeto começa a partir do diálogo com a população, quando os técnicos passam a discutir como um lugar pode ser utilizado de outra maneira pela comunidade. “O espaço que tradicionalmente é evitado ou é dominado pelo tráfico, ou pelo medo, porque quando abandonamos o espaço público, alguém ocupa, pode ser o crime ou pode ser simplesmente o vazio.”

²⁹ Seminário Internacional Trabalho Social em Intervenções Habitacionais. Evento realizado em 31 de agosto a 2 de setembro de 2010, no Hotel Gran Bittar – Brasília/DF. Coordenação Geral Inês Magalhães – Secretária Nacional de Habitação do Ministério das Cidades.

Disponível em:

http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Cidades_Web_Final_02.pdf
Acesso em 30maio2012.

Os moradores participam de todo o processo, inclusive da construção. Todos os grupos são chamados, o que, é importante, pois quanto maior a diversidade de públicos e de estilos, maior a segurança. “É também através da diversidade que se trabalha a lógica da convivência pacífica”, explica. Algumas etapas de acabamento são feitas em mutirão, com a participação da comunidade. Dessa forma, cria-se a lógica do pertencimento. “Não se trata de um presente para a comunidade, é uma construção coletiva”, diz o diretor do Instituto. Seguindo esse modelo, há mais probabilidade de a comunidade passar a cuidar da preservação do espaço. Paralelamente à obra da praça, a equipe de trabalho desenvolve um processo de formação com os moradores, sobre como dialogar com o poder público, exigir direitos, qual é órgão responsável por cada parte, entre outras demandas. Nessa fase, são debatidos conteúdos como a cultura da paz, de convivência, da não violência. Com a praça pronta, inicia-se o processo de ocupação com a realização de eventos, oficinas, *shows*, torneios esportivos, festivais culturais. A instituição fica, em média, quatro anos em cada projeto.

É de grande valia a elaboração de um projeto de mobilização e participação comunitária, para a obtenção de informações necessárias que indiquem as necessidades, expectativas, receios, valores, crenças das pessoas que estão envolvidas com a situação-problema que se propõe solucionar. O diálogo é a principal forma de se afastar dos preconceitos de se enfrentar um problema social, de forma a garantir o envolvimento das comunidades em todo o processo, desde a formulação, passando pela implantação e finalizando com o monitoramento, possibilitando uma presença efetiva do poder público nas referidas comunidades, antes, durante e após as obras.

Em não se adotando o diálogo corre-se o risco de ser ter visões equivocadas, baseando-se em soluções padronizadas, deixando a oportunidade de se exercitar o “pertencimento” da comunidade à intervenção proposta.

Souza (2008, p.202) apresenta diversas possibilidades de incluir a população em programas e projetos, sendo que as duas primeiras, na verdade não devem ser consideradas participação social. São elas:

| CATEGORIAS | CONSIDERAÇÕES |
|-----------------------|--|
| 1. COERÇÃO | <p>Situações em que, frequentemente, nem sequer as aparências são salvas, como as remoções de favelas (com posterior transferência dos moradores para conjuntos habitacionais periféricos), algo comum no Brasil urbano durante o regime militar.</p> <p>Normalmente, situações de clara coerção serão encontradas em regimes de exceção (ditatoriais ou, mesmo totalitários), nas quais a própria democracia representativa não existe ou deixa de existir.</p> |
| 2. MANIPULAÇÃO | <p>Situações nas quais a população envolvida é induzida a aceitar uma intervenção, mediante, por exemplo, o uso maciço da propaganda ou de outros mecanismos.</p> <p>O Estado não tem a menor intenção de estabelecer um verdadeiro diálogo (sequer informando corretamente a população), e muito menos criar canais de participação, valendo-se de outros recursos para viabilizar uma dada intervenção.</p> <p>Políticas públicas compensatórias e intervenções pontuais, com o objetivo de dar a impressão de que os governantes estão “fazendo a sua parte” e, via de regra, com o objetivo imediato de ganhar eleições.</p> |
| 3. INFORMAÇÃO | <p>O Estado disponibiliza informações sobre as intervenções planejadas de fatores como a cultura, a política e grau de transparência do jogo político, as informações serão menos completas, menos ou mais “ideologizadas”.</p> |
| 4. CONSULTA | <p>O Estado não se limita a permitir o acesso a informações relevantes, sendo a própria população consultada. O processo de consulta pode ser, algumas vezes, bem organizado e ser útil para o balizamento da atividade planejadora.</p> <p>Na prática, mesmo em democracias representativas “maduras”, argumentos técnicos são muitas vezes invocados, de maneira exagerada e tendenciosa, para justificar a não incorporação das sugestões da população.</p> |
| 5. COOPTAÇÃO | <p>A população, por meio dos líderes selecionados e/ou dos canais “participativos” permanentes criados, é ouvida, mas, como no caso da consulta, a participação a rigor não é deliberativa.</p> <p>Na prática a cooptação pode mostrar-se vantajosa para indivíduos ou mesmo grupos, mas para a coletividade, no longo prazo, ela tende a ser antes um problema que uma solução, tornando-se uma pseudo participação social.</p> |
| 6. PARCERIA | <p>Primeiro grau de participação autêntica, não meramente consultiva ou cooptativa.</p> <p>Estado e sociedade civil organizada colaboram, em um ambiente de diálogo e razoável transparência, para a implementação de uma política pública ou viabilização de uma intervenção.</p> |
| 7. DELEGAÇÃO DE PODER | <p>O Estado abdica de toda uma gama de atribuições, antes vistas como sua prerrogativa exclusiva, em favor da sociedade civil.</p> <p>Os elementos da democracia direta são evidentes, ainda que os marcos gerais continuem a ser os da democracia representativa.</p> |
| 8. AUTOGESTÃO | <p>Implementar políticas e intervenções de modo autogestionário, sem a presença de uma instância de poder pairando acima da sociedade (Estado), a qual decide quanto, quando e como o poder será transferido.</p> <p>Pressupõe, a rigor, um macrocontexto social diferente: pressupõe uma sociedade basicamente autônoma.</p> |

Quadro 02: Categorias para a participação social.

Fonte: SOUZA (2008, p.203-205). Elaborado pela autora.

A partir dessas categorias, Souza (2008, p.208-213), descreve uma tipologia das abordagens atuais do planejamento e da gestão urbanas. O grau de abertura para com a participação popular descrever-se-á no Quadro 03: Participação popular nas abordagens atuais do planejamento e gestão urbanas.

| TIPOLOGIA | GRAU DE ABERTURA PARA A PARTICIPAÇÃO POPULAR |
|--|---|
| 1. "PLANEJAMENTO FÍSICO-TERRITORIAL" CLÁSSICO | O máximo atingido são as formas de pseudoparticipação e, no caso do Urbanismo corbusiano, sequer isso era preconizado, não indo além da manipulação. |
| 2. PLANEJAMENTO SISTÊMICO | Pequeno (a racionalidade com a qual se lida é exclusivamente a instrumental e a abordagem é a tecnocrático-cientificista). |
| 3. PERSPECTIVAS "MERCADOLÓFILAS" | Pequeno (a abertura é, no máximo, para formas de pseudoparticipação). |
| 4. <i>NEW URBANISM</i> | Tendencialmente pequeno, restrito às modalidades de pseudoparticipação. |
| 5. DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL E PLANEJAMENTO ECOLÓGICO | Malgrado o frequente compromisso retórico para com a "participação", não parece haver, normalmente, compromisso efetivo com algo que vá além da pseudoparticipação. |
| 6. PLANEJAMENTO COMUNICATIVO/COLABORATIVO | Teoricamente, grande, mas a ambiguidade do discurso e a falta de um compromisso claro de questionamento do modelo social capitalista conduzem a uma tendência de banalização ou esvaziamento da participação, potencialmente recaindo na mera pseudoparticipação. |
| 7. PLANEJAMENTO RAWLSIANO | Uma vez que a democracia direta não é muito valorizada no âmbito do modelo, a participação tenderá, provavelmente, a limitar-se a uma pseudoparticipação. |
| 8. PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS SOCIAL-REFORMISTA | Há uma certa ambiguidade a esse respeito, pois o compromisso com um questionamento da democracia representativa não é claro e pressente-se uma certa tolerância para com as formas simples de participação. |
| 9. PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS AUTONOMISTAS | A legitimidade do planejamento e da gestão é atrelada à participação dos envolvidos nos marcos de uma igualdade efetiva de oportunidades de participação nos processos decisórios ("parceria", "delegação de poder" e "autogestão", segundo a escala de avaliação apresentada anteriormente). |

Quadro 03: Participação popular nas abordagens atuais do planejamento e gestão urbanas.
 Fonte: SOUZA (2008, p.203-205). Elaborado pela autora.

Silva (2011, p.52) afirma que a participação do cidadão em projetos e planos de intervenção urbana e outras atividades de gestão se dão pelo fato de contribuir para minimizar certas fontes de argumentos, desperdício de tempo e de recurso advindo de processo de corrupção ou erros de avaliação gerenciados por poucos, além do fato de que a população ao participar de decisões sente-se mais responsável por seus resultados, aprendendo a cuidar e fiscalizar as ações voltadas à melhoria de sua qualidade de vida.

Neumann e Neumann (2004, p. 22) propõe que se reconheça e reforce as capacidades das comunidades, seus pontos fortes e potencialidades para desenvolvimento, atestando que a visão institucionalizada da qualidade de vida pode criar uma imagem de sistemas e clientes, ao omitir comunidades e cidadãos. Quando o comportamento individual, as relações sociais, e os ambientes físicos precisam ser mudados, então os cidadãos e suas comunidades devem assumir o protagonismo no cenário social, já que pessoas e suas comunidades são os principais agentes que influenciam as condições de qualidade de vida, e trabalham para apoiá-las.

Segundo os autores, os talentos individuais, as associações e as instituições locais que compõem a comunidade devem ser identificados e mobilizados por meio de mapeamentos que devem ser elaborados e realizados pelos próprios moradores.

Na organização comunitária é fundamental trazer para o grupo pessoas com alto poder de mobilização, que ao se engajarem, trarão consigo outras pessoas. Reunir as pessoas certas é um passo importante para o sucesso do trabalho de gestão participativa, objetivando assim uma visão compartilhada para a intervenção urbana.

É importante em todo o processo mapear os avanços da visão compartilhada, para não fugir do foco do projeto. O mapeamento das necessidades e objetivos é a base fundamental para a determinação de instrumentos, construção dos questionários e a definição da metodologia de aplicação. Além dos questionários, é preciso também definir de que maneira as informações coletadas serão analisadas e compartilhadas com a comunidade.

O fortalecimento do capital social, definido como as normas, valores, instituições e relacionamentos compartilhados que permitem a cooperação dentro e entre os diferentes grupos sociais deve ser cuidadosamente trabalhado na comunidade de dentro para fora, aproximando as pessoas e ajudando-as a construir ou fortalecer as relações e a confiança mútua, onde as barreiras institucionais devem ser superadas para o estabelecimento de novos vínculos e parcerias.

A criação de um plano de ação a partir da visão compartilhada das transformações a serem introduzidas apresentando os objetivos claros e as estratégias para alcançá-los.

Para a garantia da sustentabilidade do processo é necessário apoiar continuamente os participantes, com recursos necessários para seu trabalho e também com disposição de ouvi-los e ajudá-los a enfrentar as dificuldades que surgem no meio do caminho; organizar e incentivar a colaboração entre pessoas e instituições, motivando as pessoas a acreditarem no seu potencial e capacidade de promover as sonhadas transformações; solucionar os conflitos que surgirem pelas diferentes histórias de vida e perspectivas que comumente interferem na participação das pessoas e nas suas relações.

Segundo Souza e Rodrigues (2004, p. 12), uma melhor qualidade de vida e, sobretudo, uma maior justiça social está muito longe de ser algo que se alcance

apenas com o recurso a coisas como a alteração de traçado e remodelação de formas espaciais, por mais importante que isso possa eventualmente ser. Melhorar a qualidade de vida da maioria da população urbana e reduzir as disparidades sócio-espaciais é algo que depende de expressiva participação social.

Considerando as potencialidades que a gestão participativa pode oferecer, é imprescindível a aplicação de metodologia para que a participação comunitária alcance bons resultados na condução dos processos pertinentes a intervenções urbanas.

Segundo Colette (*in* BROSE, 2001; p.17), a Moderação associada ao Metaplan, método de visualização com fichas, utilizado em processos de participação comunitária, é o instrumento de mudanças que focaliza pessoas, processos grupais e comunicação e constitui-se na base didática pedagógica dos diversos modelos de planejamento participativo difundidos no país.

Com capacidade para promover a aprendizagem e o desenvolvimento de ações e conhecimentos de forma coletiva, a moderação serve de apoio metodológico em contextos dos mais variados, que podem envolver desde auto-organização e desenvolvimento do próprio grupo até a análise, desenvolvimento, fundamentação e organização de idéias, conhecimentos e informações. Moderação é uma forma de conduzir processos de discussão que visam promover uma discussão objetiva e equilibrada entre os diversos participantes de um determinado grupo e contribuir para que todos os participantes participem ativamente na construção do produto da discussão.

São objetivos da Moderação: moderar, regular, conter nos limites justos o processo grupal e a produção do grupo, de modo a construir um ambiente de confiança, escuta, respeito e objetividade para facilitar a comunicação interpessoal,

orientar as reflexões dos participantes para o objetivo que os reúne, fomentar a criatividade e colaborar para que o grupo alcance os resultados esperados.

São três os aspectos que sustentam qualquer processo de participação: o tema, que deve estar claramente definido; o grupo, que através de sua composição caracteriza a integração de seus componentes, sua relação com o tema proposto e seu grau de governabilidade para tomada de decisões; e a comunicação, elemento central, que deverá ser trabalhada pela moderação, em direção à interação entre as diversas percepções e contribuições presentes no grupo, para simultaneamente promover o fortalecimento das boas relações entre participantes e facilitar a construção de respostas coletivas.

São ferramentas da moderação, as dinâmicas de grupos, etapa de familiarização voltada à apresentação e integração entre os participantes e moderador(es), socialização das expectativas dos participantes em relação à atividade e confronto dessas expectativas com o programa proposto; as perguntas, que são a chave dos métodos participativos devem ser motivadoras, capaz de despertar a atenção e reflexão dos participantes em relação ao tema; e, a visualização, que promove e prioriza a participação e se respeita a igualdade de opiniões, deve ser observada em todas as etapas do processo participativo.

Cordioli (*in* BROSE, 2001; p.25), salienta que é comum perceber uma mistura no entendimento de certos métodos de trabalhos com grupos, em especial, o Metaplan, ZOPP (Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos), e o Enfoque Participativo.

Cabe, portanto esclarecer que o Metaplan caracteriza-se pelas técnicas de moderação e de visualização móvel (fichas coloridas) para trabalhos com pequenos grupos; o método ZOPP é um instrumento de planejamento desenvolvido e adotado

oficialmente pela GTZ (Sociedade Alemã de Cooperação Técnica) e incorporou ao processo as técnicas do Metaplan; e, o Enfoque Participativo, que pode ser entendido como uma aproximação sistemática a processos de grupos buscando mobilizar seus potenciais e fornecer-lhes instrumentos para melhorar as suas ações pelas contribuições dos participantes e em que se manifesta e incorpora o meio socioeconômico e cultura de cada situação.

É de grande importância colocar que, nos processos participativos é de grande valia o enfrentamento dos conflitos, pois estes também proporcionam desenvolvimento social e promovem justiça, já que através das diferenças é que se chega ao consenso.

Saber lidar com conflitos é cada vez mais, uma qualidade vital para indivíduos e grupos, independente de classe social, idade, profissão, cultura ou religião, já que as pessoas se acostumaram a ver essas diferenças como ameaças e motivo de competição, que não as vêem como possibilidades de crescimento mútuo, jogando fora grandes oportunidades de crescimento. Tratar conflitos pacificamente exige muito esforço e perseverança, porém dedicar tempo e energia para encontrar maneiras positivas de resolução de conflitos é cada vez mais, necessário e urgente.

Em síntese, o que se quer registrar aqui é a necessidade de se construir um novo saber de projeto, participativo, coletivo, holístico, articulador, que ofereça a possibilidade a todos de transformarem-se em autores da mudança. Uma nova atitude para todos os participantes do processo projetual, técnicos e profissionais, funcionários e políticos, líderes sociais de base.

Na direção da construção desse saber, apresentam-se subsídios para a gestão de projetos de Engenharia Urbana, adaptando o conteúdo da apostila do Curso de Gestão de Projetos, ministrado no âmbito do Projeto de Recuperação de

Matas Ciliares, da Secretaria Estadual de Meio Ambiente de São Paulo, a esse contexto.

Questão fundamental para a elaboração de projetos urbanos é o diagnóstico, que deve conter o máximo de informações sobre o território, os moradores e como eles se relacionam com o espaço, atingindo assim o objetivo proposto.

A equipe técnica e a população envolvida, devem firmar um compromisso com objetivos claros, simples e mensuráveis, constando método de trabalho e referências teóricas. Os tempos e modos, com etapas e fases, também devem ser explicitados. Assim, nota-se a necessidade de planejar, mesmo que esta seja somente entendida como a necessidade de “nos organizar para”.

Para o planejamento das ações, torna-se fundamental o esclarecimento dos objetivos que se pretende; o entendimento de seus significados dentro da comunidade; a percepção das ações; a quantificação do tempo para obtenção dos resultados; o comprometimento com o impacto esperado; a identificação das dificuldades esperadas e, a estimativa da experiência exigida.

Cabe ressaltar a importância da informação produzida e transmitida. O atendimento às necessidades em termos de aplicabilidade, custo, natureza e frequência definem a efetividade do sistema de informações. Demandas mal enunciadas e falta de organização na documentação da informação disponível têm impacto direto no custo da informação produzida e nos resultados do projeto.

É necessário, entretanto, o estabelecimento de um método que estruture o planejamento de projetos a serem realizados, de forma tal que os objetivos previstos sejam atendidos, dentro dos prazos esperados, com o custo combinado e da forma como se imaginou, não se esquecendo de incorporar as características próprias da comunidade envolvida.

Organizar o entendimento das questões, integrando os diversos pontos envolvidos deve ser consolidado em um roteiro para elaboração de projetos participativos, que contemplem não somente as experiências práticas, como as oportunidades de melhoria. Ponto importante é que a comunidade deve absorver no dia a dia o conhecimento adquirido, de modo a orientar sua atuação por suas competências, suas relações e suas parcerias para objetivos precisos.

Para um melhor entendimento do roteiro proposto³⁰, cabe descrever a seguir as atividades que o compõe.

4.1 CONHECIMENTO DA REALIDADE LOCAL

Considerando que sem o reconhecimento do cidadão ao projeto, as transformações necessárias ao ambiente que se pretende construir poderão não ser atendidas conforme suas expectativas, é fundamental o conhecimento da realidade local para elaboração de um projeto de engenharia urbana, possibilitando assim o cumprimento dos objetivos a serem alcançados com a intervenção planejada.

O conhecimento da realidade local só poderá ser bem fundamentado com ações que promovam o reconhecimento do território, sendo necessárias algumas ações, descritas a seguir:

- Definição da área geográfica objeto da intervenção;
- Levantamento de dados e informações preliminares, buscando caracterizar o que se quer diagnosticar;

³⁰ Adaptado a partir da apostila do Curso Gestão de Projetos. Projeto de Recuperação de Matas Ciliares. Departamento de Projetos da Paisagem. Secretaria de Estado de Meio Ambiente. Fundação Instituto da Administração. São Paulo. Maio de 2006.

Disponível em:

http://www.sigam.ambiente.sp.gov.br/sigam2/Repositorio/222/Documentos/Gestao%20Projetos/20061_ap_GestaoProjetosPRMC_FIAUSP.pdf. Acesso em 15junho2012.

- Definição de público possivelmente a ser atendido diretamente com a intervenção;
- Identificação das lideranças, instituições e pessoas-chave na comunidade;
- Elaboração e aplicação de questionários para entrevistas individuais;
- Convocação de reuniões coletivas com grupos afins;
- Consolidação dos dados pesquisados em relatórios de entrevistas individuais e coletivas;
- Convocação de reunião geral com todos os envolvidos;
- Estímulo ao processo de formação de consciência crítica e autocrítica da comunidade;
- Promoção de discussão coletiva em referência aos problemas que incomodam a comunidade;
- Identificação das potencialidades locais e qualidades do público atendido que poderão contribuir para o sucesso das iniciativas;
- Construção da situação-problema;
- Construção da situação-solução;
- Definição em coletividade da lista de prioridades a partir das situações construídas.

4.2 TOMADA DE DECISÃO QUANTO À CONCEPÇÃO DO PROJETO

A partir do conhecimento da realidade produzida, da interpretação que se fez sobre todos os elementos levantados, passa-se ao momento de decisão, que compreende;

- Elaboração do diagnóstico identificando as prioridades e as oportunidades;
- Seleção do problema a ser enfrentado e solucionado com o projeto;

- Reflexão sobre a intervenção proposta.

Neste momento, é importante estabelecer objetivos, metas e prazos, a partir do desdobramento de necessidades e/ou problemas a solucionar, e também será decidido o planejamento operacional a partir da definição de atividades, prazos, estimativa de custos, elaboração de orçamento, responsabilidades de cada membro da equipe, indicadores de resultados e de avaliação, e responsabilidades de outras instituições envolvidas.

Cabe ainda, especial atenção aos pontos estratégicos apresentados a seguir;

- Concretização dos objetivos;
- Avaliação da Situação problema;
- Adequação da Intervenção.

4.3 MONITORAMENTO DO PROJETO

É de grande importante na gestão do projeto, o monitoramento, entendido como *“a função que compara as ações planejadas com os resultados obtidos”*.

O monitoramento será exercido com a avaliação dos pontos a seguir;

- Realização do projeto conforme previsão acordada na comunidade;
- Cumprimento dos objetivos;
- Levantamento das modificações/adequações solicitadas;
- Atendimento ao cronograma;
- Utilização dos recursos.

4.4 AVALIAÇÃO DO PROJETO

Segundo definição da ONU,

“Avaliação é o processo orientado a determinar sistemática e objetivamente a pertinência, eficiência, eficácia e impacto de todas as atividades à luz de

seus objetivos. Trata-se de um processo organizativo para melhorar as atividades ainda em marcha e ajudar a administração no planejamento, programação e futuras tomadas de decisões”.

A avaliação da efetividade de projetos urbanos está diretamente relacionada à demanda existente na comunidade em que o projeto será realizado, nem sempre possível de ser atendida totalmente pela organização executora do mesmo. A avaliação oferece, em especial, dentre outras, como principal característica e benefício à possibilidade de acompanhar a evolução do projeto durante sua execução, possibilitando o ajuste imediato das não-conformidades;

Avaliar projetos urbanos pode ser feito a partir de várias visões distintas, adequadas a cada caso específico, a saber;

- Nível de atendimento dos beneficiários: demonstra a amplitude com que o atendimento aos objetivos previstos no projeto atenderá às várias dimensões de atendimento do público-alvo, que deram motivação suficiente para que se realize o projeto;
- Eficácia: fazer o que foi proposto da forma certa, pontualmente e de acordo com os requisitos de qualidade especificados. A eficácia está na saída do processo. Sua medição ocorre com a relação entre o resultado esperado e o obtido, quantitativa e qualitativamente;
- Eficiência: relação entre os recursos consumidos em relação aos recursos propostos;
- Efetividade: qual a capacidade de atender à comunidade, ou seja, avaliar o resultado da relação “número de beneficiários potenciais x número de beneficiários atendidos pelo projeto”;
- Qualidade: avaliar se foi realizado o que proposto a fazer, tão bem quanto deveria e como e quanto poderia ser melhorado;

- Financiamento do projeto: avaliação crítica de como serão custeadas as despesas necessárias para sua execução;
- Demonstração clara da utilização dos recursos: forma e periodicidade de comunicação do andamento da execução e resultados a todos envolvidos no processo;
- Continuidade do projeto social: ponderação das condições para que o projeto continue após a finalização do apoio financeiro recebido;
- Inovação: avalia as ações inovadoras desenvolvidas no projeto, qualitativamente e, em alguns casos, fornece dados importantes relacionados ao resultado concreto dessas inovações;
- Aumento do capital social;
- Impacto interno do projeto: aumento da motivação dos envolvidos;
- Impacto externo do projeto: melhoria na imagem externa da organização executora e da financiadora junto à comunidade e à sociedade, de uma forma mais ampla;
- Articulações com outras organizações existentes e necessárias de serem estabelecidas, na medida em que, muitas vezes um projeto só poderá ser realizado em parceria com outra e, também, pela possibilidade de que o conhecimento gerado possa ser utilizado por mais entidades do que somente a executora;
- Efeito multiplicador: questão que aparenta ser uma tendência crescente para o futuro, em especial na avaliação dos projetos para apoio pelos financiadores, essa análise identifica a capacidade de que o processo possa ser realizado em por outras instituições, em outras regiões ou comunidades e quais as condições mínimas para sua replicação com sucesso. Para o

financiador, também é importante a avaliação da capacidade do projeto tornar-se a implementação prática de uma determinada política social de seu interesse, com menores custos e maior amplitude no resultado.

Para possibilitar o acompanhamento efetivo do andamento do processo gerencial, são utilizados dados, chamados de indicadores. Num projeto, servem para avaliar em que grau os objetivos e produtos estão sendo ou foram alcançados, dentro de certo tempo e em local definidos.

A busca e a identificação de indicadores ajudam a clarear o significado dos objetivos, pois os especifica em termos mais concretos, empiricamente sólidos e verificáveis, na prática. Os indicadores utilizados para a constatação da obtenção dos objetivos servem como base para avaliar o sucesso do projeto e medir o grau de modificação da situação-problema por ele descrita. A transformação dos valores dos indicadores escolhidos mostrará se a mudança desejada foi alcançada e em que grau.

No contexto do projeto urbano, são os indicadores que permitem a interpretação dos avanços e dificuldades, possibilitando o processo de aprendizagem e correção de rumos. Sem os indicadores, corre-se o risco de avaliar o andamento e os resultados do projeto apenas por meio de opiniões e impressões. Para fugir desse perigo, é necessário que indicadores sejam definidos logo na fase de planejamento, e não no final do projeto. Assim, viabilizam o monitoramento, permitem reorientações de rumo e possibilitam o aprendizado sobre a realidade na qual intervém o projeto.

CONCLUSÃO

A partir da Constituição Federal de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã, e ainda com o advento do Estatuto da Cidade, em 2001, foi estabelecida a Gestão Democrática das cidades e instituída a participação social como item obrigatório na implementação de políticas urbanas, idealizando-se assim, possibilidades para a construção de uma sociedade mais justa.

Desde então, evidenciaram-se, na prática, grandes desafios a serem superados no processo de instituição de normas de caráter participativo no planejamento e gestão. Como, por exemplo, o despreparo técnico e político dos atores envolvidos; a urgência em superar a burocracia estatal, o clientelismo e o corporativismo; a dificuldade do diálogo e negociação entre segmentos sociais com inserção social diversa; a necessidade de ampliação e consolidação de uma cultura democrática e sua tradução em métodos e procedimentos concretos que potencializem a gestão compartilhada da sociedade; a dúvida em relação ao fato já comprovado através de pesquisas de que a participação dá resultados superiores em relação aos modelos organizacionais tradicionais, ou seja, a participação tem vantagens comparativas.

Por outro lado, multiplicaram-se estudos e metodologias para tentar superá-los. E também programas, projetos e iniciativas que valorizam a participação social em suas mais diversas formas, como os programas e projetos de Engenharia Urbana.

A atuação da Engenharia Urbana, como agente articulador do processo de democratização das cidades, exige a atuação de profissionais preparados para enfrentar os diversos desafios existentes, com visão sistêmica e gerencial

abrangente, reconhecendo nas cidades ambientes complexos a serem adequados a uma necessária qualidade de vida incorporada ao aumento da justiça social.

Neste contexto, o estudo apresenta subsídios que tem uma linha coerente com este entendimento, que deverão ser consideradas desde a concepção do projeto da intervenção urbana proposta até sua avaliação final. Como por exemplo, o reconhecimento da realidade local e o poder de decisão quanto à concepção e ao monitoramento do projeto.

É fundamental, neste processo, o fortalecimento do capital social, definido como as normas, valores, instituições e relacionamentos compartilhados que permitem a cooperação dentro e entre os diferentes grupos sociais, a ser cuidadosamente trabalhado na comunidade de dentro para fora, onde as barreiras institucionais devem ser superadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIKO, Alex. **Urban engineering**: concepts and challenges. In: Methods and techniques in urban engineering. 2010. Pina Filho, A.C.; Pina, A.C. (editors). In-Tech. Croacia.

ARNSTEIN, Sherry R. Uma Escada da Participação Cidadã. 1969
Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/80153647/Arnstein-Uma-Escada-Da-Participacao-Cidada>. Acesso em 15 agosto 2012

AZEVEDO, Sérgio; PRATES, Antonio Augusto Pereira. **Planejamento Participativo, Movimentos Sociais e Ação Coletiva**. In: Ciências Sociais Hoje, 1991. São Paulo: Vertice/Anpocs.

BIENENSTEIN, Regina; CRUZ, Marcus César Martins. **Desafios Enfrentamentos no processo de Regularização Fundiária do assentamento popular Engenho Velho, Itaboraí, RJ**. In 3º. Seminário Internacional de Curitiba – Ateliês de Projeto Urbano.

Disponível em:

< <http://sicwb2010.up.com.br/arquivos/sicwb2010/anais/c10.pdf>.> Acesso em 28 de setembro de 2011.

BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. In Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo. Arq.urb. Universidade São Judas Tadeu. São Paulo. ISSN 1984-5766.Nº. 1. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de dezembro de 1988. 21.ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. Estatuto da Cidade (2001). Lei Federal 10.257: sancionada em 10 de julho de 2001.

Disponível em:

< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 22 de março de 2010.

BRASIL. **Decreto 7499**: de 16 de julho de 2011. Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida.

Disponível em:

< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2011/Decreto/D7499.htm>
Acesso em 26 de setembro de 2011.

BROSE, Markus (Org). **Metodologia Participativa**: uma introdução a 29 Instrumentos. Porto Alegre. 2001. 312p.

CACCIA BAVA, S. **Dilemas da gestão municipal democrática**. In: COELHO, M. P.; VALLADARES, L. (Org.). Governabilidade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 161-190, 1995.

CARDOSO, Adauto Lúcio. **Reforma Urbana e Planos Diretores**: avaliação da experiência recente. In Cadernos IPPUR. Ano XI, nº. 1 e 2. Jan- Dez 1997.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. **Participação social no Brasil hoje**. Pólis Assessoria, Formação e Estudos em Políticas Sociais. São Paulo, SP. 1998

CARVALHO, SONIA NAHAS DE. **Estatuto da Cidade**: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. São Paulo em Perspectiva, Dez 2001, vol.15, nº.4, p.130-135

GOHN, Maria da Gloria. **O protagonismo da sociedade civil**: movimentos sociais, ongs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005. P.70-120.

HOTZ, Eduardo Fontes. **A Organização Metropolitana pós-Constituição de 1988**. In São Paulo em Perspectiva. Vol.14 nº. 4, São Paulo,SP. Out/Dez 2000. ISSN 0102-8839

IPEA. **Avanços e Desafios da Participação Social na Esfera Pública Federal Brasileira**. Capítulo 30. In Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas (Série Brasil: estado de uma nação). Edição 2009.

KLIKSBERG, Bernardo. **Seis teses não-convencionais sobre participação**. In Revista de Administração Pública, v. 33, n.3, p.7-37, maio/jun, Rio de Janeiro, 1999.

LEITÃO, Karina Oliveira. **A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento**: um estudo sobre o PAC no estado do Pará e o lugar que ele reserva e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país. 2009. 285 f. Tese de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, SP.

MARICATO, Ermínia. **O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. In IPEA Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise 12, fev. 2006, p. 115 e 116.

MIOTTI, Luiz Antônio; ORTH, Dora. **Gestão Urbana**: Perspectivas quanto à Participação do Gestor Urbano nas Decisões Administrativas Municipais. In REEC – Revista Eletrônica da Engenharia Civil. Nº. 2, Volume 1, 1-7. 2011. ISSN 2179-0612

NEUMANN, Lycia Tramuja; NEUMANN, Rogerio. **Desenvolvimento Comunitário baseado em Talentos e Recursos Locais – ABCD**. São Paulo. Global Editora, 2004.

OLIVEIRA, Bruno Coutinho de Souza: **Reconhecimento, assimetrias e participação popular na gestão compartilhada do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no Complexo do Alemão/RJ**. In Anais do III Seminário Nacional e I Seminário Internacional Movimentos Sociais Participação e Democracia 11 a 13 de agosto de 2010, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil.

ORNSTEIN, Sheila Walbe. **Arquitetura, urbanismo e Psicologia Ambiental: uma reflexão sobre dilemas e possibilidades da atuação integrada**. ISSN 0103-6564.

Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65642005000100017>. Acesso em 14dezembro2011.

PEREIRA, Gislene. **Novas perspectivas para gestão das cidades**: Estatuto da Cidade e mercado imobiliário. In Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 9, p. 77-92, jan./jun. 2004. Editora UFPR, p.88

RATNER, Henrique: **Abordagem sistêmica, interdisciplinaridade e desenvolvimento sustentável**. In Revista Espaço Acadêmico nº. 56. Janeiro/2006.Mensal. Ano V. ISSN1519.6186

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. **Reforma Urbana e Gestão Democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

ROCHA, Jansle Vieira. **O sistema de informações geográficas no contexto do planejamento integrado de bacias hidrográficas**. 2002
<http://www.fea.unicamp.br/docente/ortega/livro/c20-SIGPIBH.Jansle.pdf>
Acesso em 02 de maio de 2011.

ROHM, Sergio Antonio; BONUCCELLI, Teresinha de Jesus; RAIA JR., Archimedes Azevedo; CORDEIRO, João Sérgio. **Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos**. CONBENGE 2006. Ensino de Engenharia: Empreender e Preservar. Anais do XXXIV COBENGE. Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, Setembro de 2006. ISBN 85-7515-371-4

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Edusp, 2005.

SCHWEIZER, Peter José. **Tirando o Plano Diretor da Gaveta**. Revista de Administração Municipal. Jan-Mar 2008. Número 265

SILVA, Priscila Cavalcante. **Participação Popular no Planejamento das Cidades**: O Programa Cidade prá Gente nos municípios de Goiatuba e Mineiros. Janeiro 2011. 135p. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de Brasília.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade**: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de; RODRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento e Ativismos Sociais**. São Paulo. Editora UNESP, 2004.

TILLMANN, Patrícia André; SCUSSEL, Maria Conceição Barletta; FORMOSO, Carlos Torres; MIRON, Luciana Inês Gomes. **Desafios para a gestão de projetos urbanos com elevada complexidade**: análise do Programa Integrado Entrada da Cidade em Porto Alegre, RS. In Ambiente Construído, Porto Alegre, v. 11, n. 3, p. 73-87, jul./set. 2011. ISSN 1678-8621 c) 2005.

VASCONCELLOS, Lélia. **Projeto Urbano**: um novo termo para definir intervenções na Cidade? In Simpósio A Arquitetura da Cidade nas Américas. Diálogos Contemporâneos entre o Local e o Global, 52 ICA, Sevilha, julho de 2006.

VIANA, Ana Luiza D'Ávila; ELIAS, Paulo Eduardo M. **Saúde e desenvolvimento**. *In* *Ciência & Saúde Coletiva*. Vol12. Rio de Janeiro. Nov. 2007.

Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000700002>.

Acesso em 20novembro2011

ANEXO I – PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS CIDADES

| CONFERÊNCIAS | DATA DE REALIZAÇÃO | ÓRGÃO RESPONSÁVEL |
|---|--------------------|---|
| 1. 8ª. Conferência Nacional dos Direitos Humanos | Jun 2003 | Câmara Federal |
| 2. 1ª. Conferência Nacional de Medicamentos e Assistência Farmacêutica | Set 2003 | Ministério da Saúde/Conselho Nacional de Saúde (CNS) |
| 3. 1ª. Conferência Nacional das Cidades | Out 2003 | Ministério das Cidades |
| 4. 5ª. Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente | Nov 2003 | Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH)/Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente (CONANDA) |
| 5. 1ª. Conferência da Aquicultura e Pesca | Nov 2003 | Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca/Presidência da República |
| 6. 1ª. Conferência Nacional do Meio Ambiente | Nov 2003 | Ministério do Meio Ambiente |
| 7. 1ª. Conferência Nacional Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente | Nov 2003 | Ministério do Meio Ambiente |
| 8. 2ª. Conferência Nacional da Saúde | Dez 2003 | Ministério da Saúde |
| 9. 4ª. Conferência Nacional da Assistência Social | Dez 2003 | Ministério da Saúde/CNS |
| 10.2ª. Conferência Nacional de Segurança Alimentar | Mar 2004 | Presidência da República/Consea |
| 11.9ª. Conferência Nacional dos Direitos Humanos | Jun 2004 | Presidência da República/SEDH |
| 12.1ª. Conferência Nacional da Juventude | Jun 2004 | Câmara Federal |
| 13.1ª. Conferência Nacional do Esporte | Jun 2004 | Ministério do Esporte |
| 14.1ª. Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres | Jul 2004 | Presidência da República/Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres/CNDC |
| 15.2ª. Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde | Jul 2004 | Ministério da Saúde e Ministério da Educação e Ciência e Tecnologia |
| 16.3ª. Conferência Nacional de Saúde Bucal | Jul/Ago 2004 | Ministério da Saúde/CNS |
| 17.1ª. Conferência Brasileira sobre Arranjos Produtivos Locais (APL) | Ago 2004 | Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior |
| 18. Conferência da Terra e da Água: Reforma Agrária, Democracia e Desenvolvimento Sustentável | Nov 2004 | Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça |
| 19.1ª. Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial | Jul 2005 | Presidência da República/Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial (SEPPIR) |
| 20.2ª. Conferência Nacional sobre Arranjos Produtivos Locais (APL) | Set 2005 | Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior |
| 21.3ª. Conferência Nacional da Ciência, Tecnologia e Inovação | Nov 2005 | Ministério da Ciência e Tecnologia |
| 22.3ª. Conferência Nacional da Saúde do Trabalhador | Nov 2005 | Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério da Previdência Social |
| 23.2ª. Conferência Nacional das Cidades | Nov 2005 | Ministério das Cidades/Conselho Nacional das Cidades |
| 24.5ª. Conferência Nacional da Assistência Social | Dez 2005 | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e CNAS |
| 25.2ª. Conferência Nacional do Meio Ambiente | Dez 2005 | Ministério do Meio Ambiente |

continua...

| CONFERÊNCIAS | DATA DE REALIZAÇÃO | ÓRGÃO RESPONSÁVEL |
|--|--------------------|---|
| 26.3ª. Conferência Nacional da Ciência, Tecnologia e Inovação | Nov 2005 | Ministério da Ciência e Tecnologia |
| 27.3ª. Conferência Nacional da Saúde do Trabalhador | Nov 2005 | Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério da Previdência Social |
| 28.2ª. Conferência Nacional das Cidades | Nov 2005 | Ministério das Cidades/Conselho Nacional das Cidades |
| 29.5ª. Conferência Nacional da Assistência Social | Dez 2005 | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e CNAS |
| 30.2ª. Conferência Nacional do Meio Ambiente | Dez 2005 | Ministério do Meio Ambiente |
| 31.8ª. Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica – COP 8ª | Mar 2006 | Ministério do Meio Ambiente/Fórum Brasileiro de ONGs/Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento |
| 32.2ª. Conferência Internacional de Intelectuais da África e da Diáspora | Jul 2006 | Presidência da República/SEPPIR |
| 33. Conferência Regional das Américas contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas | Jul 2006 | Presidência da República/ONU/SEPPIR |
| 34.3ª. Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde | Mar 2006 | Ministério da Saúde/CNS |
| 35.4ª. Conferência Nacional da Saúde Indígena | Mar 2006 | Fundação Nacional da Saúde/Ministério da Saúde/Conselho Nacional da Saúde |
| 36.1ª. Conferência Nacional dos Povos Indígenas | Abr 2006 | Ministério da Justiça/Fundação Nacional do Índio (FUNAI) |
| 37.2ª. Conferência Nacional Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente | Abr 2006 | Ministério da Educação e do Meio Ambiente |
| 38.2ª. Conferência Nacional do Esporte | Mai 2006 | Ministério do Esporte |
| 39.1ª. Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência | Mai 2006 | Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (Conade) e SEDH |
| 40.1ª. Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa | Mai 2006 | Presidência da República |
| 41.10ª. Conferência Nacional dos Direitos Humanos | Mai/Jun 2006 | Câmara Federal – Conselho de Direitos Humanos e Minorias |
| 42.1ª. Conferência Nacional de Economia Solidária | Jul 2006 | Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome |

Quadro 01: Conferências Nacionais e Internacionais Brasil, 2003-2006.

Fonte: IPEA, 2009. (Texto para Discussão nº. 1378). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1378.pdf

ANEXO II - PAC SOCIAL COMPLEXO DO ALEMÃO

| GRUPO TEMÁTICO | ASPECTOS NEGATIVOS | ASPECTOS POSITIVOS | PROPOSTAS |
|------------------------------|--|--|--|
| EMPREENDEDORISMO | <ul style="list-style-type: none"> · alto nível de desemprego, a renda per capita menor que a média carioca e baixa escolaridade dos empreendedores | <ul style="list-style-type: none"> · A existência de muitos empreendedores e suas expectativas otimistas sobre os efeitos do PAC são a base deste processo; a melhoria de infraestrutura como facilitador do acesso das pessoas, gerando aumento de vendas e atraindo novas empresas para a região | <ul style="list-style-type: none"> · Acesso facilitado a crédito e microcrédito; · Parcerias do poder público, organizações locais e empresas para reduzir a informalidade; · Redução das taxas, criação de incentivos e facilidades para formalização das empresas; · Capacitação e qualificação para empreendedores e mão de obra |
| TRABALHO E RENDA | <ul style="list-style-type: none"> · Desemprego · Baixa renda per capita · Baixa escolaridade, escasso acesso a cursos técnicos e profissionalizantes e poucas perspectivas de frequentar cursos superiores · Preconceito, o motivo mais forte e grave segundo os moradores | <ul style="list-style-type: none"> · A fase de obras empregou diretamente 3.300 pessoas, 67% vindas das comunidades beneficiadas, mais postos indiretos, para atender as demandas destes trabalhadores · Atração de novas empresas, com geração de novos empregos | <ul style="list-style-type: none"> · Criação e fortalecimento das cooperativas e associações, estimulando o conceito de economia solidária entre o empresariado local · Projeto de hortas comunitárias (Mandala, Universidade Federal da Paraíba) · Programas de aceleração do ensino para ampliação da escolaridade e ações de incentivo ao acesso ao ensino universitário, com projetos de EAD |
| EDUCAÇÃO | <ul style="list-style-type: none"> · Necessidade de enviar jovens para escolas distantes, aumentando os custos, impossibilitando a continuidade · Deficiência de creches comunitárias · Carência de cursos técnicos e profissionalizantes | <ul style="list-style-type: none"> · 79,6% dos alunos estão em escolas da rede municipal | <ul style="list-style-type: none"> · Criação de um comitê com pessoas dispostas a lidar com estes temas, buscando parcerias com a Secretaria Municipal de Educação e com a sociedade civil para ampliação de programas de educação de jovens e adultos para o desenvolvimento de estratégias de alfabetização de alunos já matriculados · Incentivo à criação de grêmios estudantis, para participação dos jovens no processo educacional, e de fóruns de debate entre alunos e professores |
| CULTURA ESPORTE LAZER | <ul style="list-style-type: none"> · Pouco mais de 1/3 dos jovens costuma ir, "às vezes", ao cinema ou teatro, e 61% afirmam que raramente ou nunca frequentam essas atividades · Atividades pontuais, sem continuidade, não atendendo à demanda de toda a população, embora abertas para a participação da comunidade, são voltadas exclusivamente para o público jovem (até 29 anos) | <ul style="list-style-type: none"> · Participação ativa na organização de eventos esportivos, principalmente ligados à prática de futebol e basquete · Escola de Samba Imperatriz Leopoldinense · Movimento Black, de valorização da cultura negra · Vila Olímpica, embora não atenda a demanda da população | <ul style="list-style-type: none"> · Parcerias com organizações externas para dar visibilidade aos talentos existentes · Buscar apoio das secretarias estadual e municipal de cultura, e da secretaria de esporte e lazer para desenvolvimento de projetos que atendam a todas as faixas etárias · Construção de ciclovias, espaços para caminhadas, fechamento de vias aos domingos e feriados para atividades de lazer · Gestão compartilhada de equipamentos esportivos, culturais e recreativos. |

continua...

| GRUPO TEMÁTICO | ASPECTOS NEGATIVOS | ASPECTOS POSITIVOS | PROPOSTAS |
|---|---|--|--|
| MORADIA E QUESTÕES URBANAS | | | |
| Habitação e Regularização Fundiária | <ul style="list-style-type: none"> · Apesar de ter se oficializado como bairro desde 1993, as casas continuam sendo construídas sem seguir as normas vigentes estando a maioria em situação fundiária irregular | <ul style="list-style-type: none"> · Alguns moradores que tiveram seus domicílios afetados pelas obras do PAC e outros que vivem em áreas de risco optaram por se mudar para as novas unidades habitacionais construídas na região · Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSO) | <ul style="list-style-type: none"> · Formação de parcerias com o poder público e a iniciativa privada como forma de melhorar o padrão construtivo, o planejamento da utilização do espaço, com preservação das áreas de uso comum, e organização da expansão, horizontal e vertical das comunidades. · Instalação de fiação subterrânea, melhoria das vias de acesso e manutenção, e possibilidade de adesão ao sistema de tarifas sociais |
| Água e Energia Elétrica | <ul style="list-style-type: none"> · 96% dos domicílios são servidos por energia elétrica, mas apenas 59% deles as ligações são legais · Atendimento precário, manutenção e reparos incertos, por se tratar de área de risco | - | <ul style="list-style-type: none"> · Melhoria nas instalações de torres e antenas, sempre que possível para dificultar as ligações clandestinas |
| Correios, Telefones e Internet | <ul style="list-style-type: none"> · Atendimento insuficiente, telefonia fixa atende 43% e os Correios, 36% · O recebimento das correspondências, em sua maioria, está vinculado ao pagamento em dia das mensalidades às associações de moradores · Inexistência de sistema estruturado no interior do Complexo | <ul style="list-style-type: none"> · A regularização dos imóveis possibilitará o mapeamento dos logradouros, facilitando o trabalho dos Correios e ampliando seu serviço | |
| Transporte e Mobilidade | <ul style="list-style-type: none"> · Péssimo estado de conservação dos veículos · Tarifas elevadas, se comparada às linhas de ônibus regulares. · Destruição de lixeiras leva ao acúmulo de lixo nas ruas, ocasionando risco de doenças. | <ul style="list-style-type: none"> · Boa oferta de transportes públicos e alternativos no entorno do bairro · Teleférico, com cinco estações no Complexo e uma de interligação à rede ferroviária. | <ul style="list-style-type: none"> · Ampliação de oferta de transportes coletivos ligando a outras regiões · Legalizar, regulamentar e fiscalizar os transportes alternativos. |
| Mobiliário Urbano e Iluminação Pública | <ul style="list-style-type: none"> · Iluminação pública inexistente nos becos e travessas, o serviço passa a ser mantido pelos próprios moradores. | <ul style="list-style-type: none"> · Os moradores afirmam sua responsabilidade na manutenção e conservação do mobiliário urbano e condenam o vandalismo de alguns, prejudicando toda a comunidade. | <ul style="list-style-type: none"> · É preciso haver o compromisso dos integrantes da comunidade para evitar a destruição dos equipamentos da iluminação pública e bens coletivos instalados pelas obras do PAC |
| SAÚDE | <ul style="list-style-type: none"> · Faltam informações sobre os serviços de saúde responsáveis pelo atendimento à comunidade, bem como campanhas de prevenção contra doenças e de orientação quanto ao planejamento familiar · Péssimas condições de instalações e conservação dos equipamentos, antigos e sem recursos tecnológicos, e ainda falta de pessoal · Ausência de serviços especializados em atendimento aos usuários de drogas · Alto índice de portadores de DST/AIDS, e inexistência de atenção especial · Ausência de serviços ou programas para tratamento de pessoas com problemas mentais | | <ul style="list-style-type: none"> · Para a maioria (69%), o investimento na qualidade dos serviços oferecido é mais importante que a construção de novas unidades ou ampliação das existentes · Incentivo ao trabalho voluntário de profissionais moradores do bairro · Implantação de programas de saúde mental e de tratamento de viciados, com instalação de Centros de Apoio Psicossocial (CAPS e CAPS/AD – Álcool e Drogas) |

continua...

| GRUPO TEMÁTICO | ASPECTOS NEGATIVOS | ASPECTOS POSITIVOS | PROPOSTAS |
|---|--|---|---|
| ASSISTÊNCIA E PROMOÇÃO SOCIAL | <ul style="list-style-type: none"> Os serviços oferecidos pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) são insuficientes para atender as demandas locais A compreensão sobre a atuação da assistência social limita-se ao trabalho do Conselho Tutelar | <ul style="list-style-type: none"> Intervenção do Conselho Tutelar em situações de conflito Bolsa Família | <ul style="list-style-type: none"> Promoção de campanhas informativas sobre os serviços de assistência social existentes, com esclarecimentos sobre suas funções e utilidades Aumento do número de postos e de profissionais para este tipo de atendimento Implantação de projetos sociais voltados para a prevenção de dependência química entre jovens Implantação de programas para a terceira idade |
| SANEAMENTO E MEIO AMBIENTE | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Esgotamento Sanitário | <ul style="list-style-type: none"> Precariedade das redes existentes, que não foram ampliadas o suficiente para acompanhar o crescimento populacional da região, atendendo principalmente aos moradores das partes mais baixas das comunidades Despejo de lixo Valas negras Falta de orientação para a construção de redes de esgoto, de fossas e sumidouros Abastecimento irregular, apesar de grande parte dos domicílios serem ligados à rede. Nas partes mais altas, quando há falta de água, é preciso usar uma bomba, administrada pela Associação dos Moradores, que cobra uma taxa pelo serviço | - | <ul style="list-style-type: none"> Manutenção do sistema de água e esgoto para a melhoria na qualidade do serviço e no estado de conservação das instalações Implantação de processos para o tratamento dos resíduos finais do esgoto |
| <ul style="list-style-type: none"> Abastecimento de Água | <ul style="list-style-type: none"> A coleta do lixo está entre precária e razoável Poucas lixeiras e queima e depredação de caçambas Serviços ineficientes dos garis comunitários, não passam em becos e vielas nas partes mais altas | <ul style="list-style-type: none"> Boa cobertura da rede de abastecimento Existência de duas áreas de proteção ambiental nas proximidades, onde há várias nascentes | <ul style="list-style-type: none"> Serviços mais constantes na manutenção dos reservatórios Necessidade de preservação e/ou recuperação das áreas de proteção |
| <ul style="list-style-type: none"> Destino do Lixo | <ul style="list-style-type: none"> Frequência insatisfatória da coleta Matas e rios estão virando depósito de lixo Queimadas Pedreiras continuam poluindo o ar Faltam projetos de reflorestamento nas comunidades | <ul style="list-style-type: none"> Destinação correta na maior parte do lixo produzido | <ul style="list-style-type: none"> Ampliação do número e melhoria na qualidade de caçambas e lixeiras Aumento da frequência da coleta Execução de programas de educação ambiental Expansão do projeto Gari Comunitário Implantação de coleta seletiva diária Criação de cooperativas de reciclagem Implantação de fato e a regulamentação das unidades criadas pela legislação |
| <ul style="list-style-type: none"> Uso e Ocupação do Solo | | <ul style="list-style-type: none"> Organização e mobilização dos moradores em torno da preservação ambiental e da qualidade de vida da população que vive nos arredores da Serra da Misericórdia | <ul style="list-style-type: none"> continua... |

| GRUPO TEMÁTICO | ASPECTOS NEGATIVOS | ASPECTOS POSITIVOS | PROPOSTAS |
|---------------------------------|--|---|---|
| ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL | <ul style="list-style-type: none"> · Falta de participação das entidades nos conselhos encarregados de formulação de políticas públicas · Desconhecimento pela sociedade, de seu papel | <ul style="list-style-type: none"> · Iniciativa, resistência cotidiana, determinação e criatividade no enfrentamento dos problemas · Projetos de qualidade e comprometimento com o trabalho | <ul style="list-style-type: none"> · Comitê para divulgação e sensibilização sobre a importância do Terceiro Setor · Parceria com o poder público e com outras instituições de apoio e fomento para a captação de recursos · Melhorar a qualificação dos gestores e colaboradores · Criação de Centro de Referência para o Terceiro Setor · Mobilizar e integrar as organizações existentes para a implantação do Plano de Desenvolvimento Sustentável |

Quadro 01: Grupos Temáticos do PAC Social do Complexo do Alemão

Fonte: Relatório do Plano de Desenvolvimento Sustentável – Cadernos de Resultados [2010?]. Elaborado pela Autora.