



Andreia Nogueira dos Santos

**A “participação” dos favelados em
projetos de (re)urbanização: o caso do
PAC no Pavão-Pavãozinho-Cantagalo**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Prof. Rafael Soares Gonçalves

Rio de Janeiro
Março de 2017



Andreia Nogueira dos Santos

**A “participação” dos favelados em
projetos de (re)urbanização: o caso do
PAC no Pavão-Pavãozinho-Cantagalo**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do grau de Mestre pelo Programa
de Pós-Graduação em Serviço Social do
Departamento de Serviço Social do Centro de
Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela
Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. Rafael Soares Gonçalves

Orientador

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Profa. Andreia Clapp Salvador

Departamento de Serviço Social - PUC-Rio

Prof. Ciro Andrade da Silva

Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM)

Profª Mônica Herz

Vice-Decana de Pós-Graduação do
Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 09 de março de 2017.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

Andreia Nogueira dos Santos

Graduou-se em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, em 2009. Especializou-se em Docência no Ensino Superior pela Universidade Estácio de Sá, em 2014.

Ficha Catalográfica

Santos, Andreia Nogueira dos

A “participação” dos favelados em projetos de (re)urbanização: o caso do PAC no Pavão-Pavãozinho-Cantagalo / Andreia Nogueira dos Santos; orientador: Rafael Soares Gonçalves. – 2017.

189 f.: il. color.; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2017.

Inclui bibliografia.

1. Serviço social – Teses. 2. Participação. 3. Urbanização. 4. Favela. I. Gonçalves, Rafael Soares. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

CDD: 361

Aos moradores e lideranças das favelas do
Cantagalo, Pavão e Pavãozinho.

Agradecimentos

Ao meu Deus, por me sustentar nesses dois anos.

À minha família, pelo amor e apoio.

Ao meu orientador, Rafael, por compartilhar seus conhecimentos, por me fazer ir além do visível e por aguentar minhas loucuras, rrsrrs.

Aos meus colegas de turma (2015), pela linda relação de amizade e cuidado que nos fortaleceu nessa caminhada.

Aos todos os entrevistados da pesquisa, pela acolhida, confiança e amizade.

Aos professores da Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio, por cada contribuição. Foram por demais preciosas.

Ao Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, por me proporcionar os meios necessários a esta formação.

À Capes, pela concessão da bolsa.

Muito obrigada!

Resumo

Santos, Andreia Nogueira dos; Gonçalves, Rafael Soares (Orientador). **A “participação” dos favelados em projetos de (re)urbanização: o caso do PAC no Pavão-Pavãozinho-Cantagalo.** Rio de Janeiro, 2017. 189p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Desde o surgimento das favelas, sempre houve a necessidade de intervenções urbanas nas encostas dos morros, seja para transformá-las em estruturas habitáveis, seja para evitar que este processo ocorresse. Algumas ações se voltaram na erradicação desta forma de habitar, baseadas na defesa de uma cidade higiênica, bela e padronizada. Em contrapartida, a mobilização dos moradores de favelas, por melhores condições de vida, acabou por conquistar intervenções urbanas que, de certa forma, contribuíram para sua permanência nestes locais. Contudo, no histórico de urbanizações das favelas cariocas, grande parte das experiências de participação foi promovida pelo Estado, sendo esta apresentada inicialmente como aspecto importante para o processo de desenvolvimento local, e posteriormente, garantida como direito. Assim, os projetos urbanos realizados mostram como o sentido de participação foi sendo apropriado e materializado pelos favelados, de acordo com o que lhes era consentido, e, conforme lutavam por melhores condições de vida. Desta forma, até os dias atuais, a participação dos moradores na urbanização das favelas é vista, dependendo do lado em que se está, com interpretações muito distintas e que acabam por interferir tanto positiva, quanto negativamente nos resultados previstos das obras e, principalmente, na vida dos moradores. Para uma análise mais abrangente deste objeto, o primeiro capítulo traz uma discussão sobre as principais teorias de participação e concepções brasileiras. No segundo capítulo, verifica-se como as favelas foram constituídas, bem como as formas de intervenção que interferiram em sua evolução, assim como os projetos locais de urbanização. No terceiro capítulo, é feita uma descrição do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), último programa do governo federal voltado para a urbanização de favelas, analisando mais especificamente suas características e legados nas favelas Pavão-Pavãozinho-Cantagalo. No quarto

capítulo, a descrição do Projeto de Trabalho Social do PAC no Pavão-Pavãozinho-Cantagalo destaca as atividades realizadas na promoção da participação dos moradores. E, por fim, no quinto capítulo, através da realização de entrevistas com lideranças e com a aplicação de questionários e entre os moradores e gestores, é feita uma análise do Projeto Técnico de Trabalho Social do PAC nessas favelas, responsável pela promoção da participação dos moradores.

Palavras-chave

Participação; Urbanização; Favela.

Abstract

Santos, Andreia Nogueira dos; Gonçalves, Rafael Soares (Advisor). **The "participation" of the favelados in (re)urbanization projects: the case of the PAC in Pavão-Pavãozinho-Cantagalo.** Rio de Janeiro, 2017. 189p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Since the appearance of favelas, there has always been a need for urban interventions on hillsides, either to transform them into habitable structures or to prevent this process from occurring. Some actions have focused on the eradication of this form of habitation, based on the defense of a hygienic, beautiful and standardized city. On the other hand, the mobilization of favela dwellers, by better living conditions, ended up conquering urban interventions that, in a way, contributed to their permanence in these places. However, in the urbanization history of the Rio de Janeiro favelas, most of the experiences of participation were promoted by the State, which was initially presented as an important aspect for the local development process, and later, guaranteed as a right. Thus, the urban projects carried out show how the sense of participation was appropriate and materialized by the favelados, according to what was allowed them, and as they struggled for better living conditions. Thus, until the present day, the participation of the residents in the urbanization of the favelas is seen, depending on the side where one is, with very different interpretations and that end up interfering both positive and negative in the expected results of the works and, mainly, in the lives of the residents. For a more comprehensive analysis of this object, the first chapter discusses the main theories of Brazilian participation and conceptions. In the second chapter, it is verified how the favelas were constituted, as well as the forms of intervention that interfered in its evolution, as well as the local projects of urbanization. In the third chapter, a description is given of the Growth Acceleration Program (PAC), the last federal government program focused on favela urbanization, analyzing more specifically its characteristics and legacies in the Pavão-Pavãozinho-Cantagalo favelas. In the fourth chapter, the description of the PAC Social Work Project in Pavão-Pavãozinho-Cantagalo highlights the activities carried out in promoting the participation of residents. And finally, in

the fifth chapter, through interviews with leaderships and the application of questionnaires and among residents and managers, an analysis of the Technical Project of Social Work of the PAC in these favelas is carried out, responsible for promoting the participation of residents.

Keywords

Participation; Urbanization; Favela.

Sumário

Introdução	20
1. Discutindo o conceito de participação	26
1.1. Teorias sobre participação	28
1.2. A participação legislada	35
1.3. Premissas da participação	44
2. A urbanização de favelas e a participação	51
2.1. Constituição e permanência das favelas	52
2.2. Ações e projetos de urbanização e a participação dos favelados	71
3. O PAC Favelas no Rio de Janeiro	80
3.1. O PAC no Pavão-Pavãozinho-Cantagalo	85
3.2. Entre o “legado” e a realidade	89
4. A participação no PAC do PPG	102
4.1. O Projeto Técnico de Trabalho Social no PAC do PPG	103
4.2. Mecanismos, instrumentos e estratégias de participação utilizadas	119
5. A participação dos moradores no PAC do PPG	128
5.1. Perfil dos entrevistados	130
5.2. Resultados da pesquisa	134

6.	Conclusão	158
7.	Referências bibliográficas	163
8.	Anexos	173
9.	Apêndices	176

Lista de siglas

AEIS	Área de Especial Interesse Social
AR	Área de Reassentamento
AVC	Acidente Vascular Cerebral
BISU	Base de Inserção Social e Urbana
BNH	Banco Nacional da Habitação
CAS	Centro de Ação Social
CCOMP	Conselho Comunitário Participativo do Projeto
CEHAB	Companhia Estadual de Habitação do Estado do Rio de Janeiro
CODEFAM	Comissão de Defesa das Favelas da Maré
CODESCO	Companhia de Desenvolvimento de Comunidade
COTS	Comissão Temática de Trabalho Social
DNOS	Departamento Nacional de Obras e Saneamento
EIA	Estudo Prévio de Impacto Ambiental
EIV	Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança
EMOP	Empresa de Obras Públicas do Governo do Estado do Rio de Janeiro
FAFEG	Federação de Associações de Favelas do Estado da Guanabara
FAFERJ	Federação de Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIFA	Federação Internacional de Futebol
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IESAE	Instituto de Estudos Avançados em Educação
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ITERJ	Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro
LAI	Lei de Acesso à Informação
MCMV	Minha Casa, Minha Vida
MNLM	Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MPU	Metrópolis Projetos Urbanos LTDA
MUF	Museu de Favela
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PNE	Portador de Necessidades Especiais
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PPG	Pavão-Pavãozinho-Cantagalo
PPI	Projetos Prioritários de Investimentos
PROMORAR	Programa de Erradicação da Subhabitação
PTS	Projeto de Trabalho Social
PTTS	Projeto Técnico de Trabalho Social
SEOBRAS	Secretaria de Estado de Obras - Rio de Janeiro
SEPDA	Secretaria Especial de Promoção e Defesa dos Animais
SERPHA	Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

UBS	Unidade Básica de Saúde
UNICOM	Universidade Cooperativa da COMLURB
UPA	Unidade de Pronto Atendimento
UTF	União dos Trabalhadores Favelados

Lista de figuras

Figura 1 -	Escada da participação - Estivill (2006)	49
Figura 2 -	Eixos do PAC2	83
Figura 3 -	Panfletos dos cursos de capacitação oferecidos pelo PTS do PAC1 no PPG	113
Figura 4 -	Logomarca do BISU	116
Figura 5 -	Folheto de pesquisa de opinião – Campanha Socorristas do Espaço	124
Figura 6 -	Roteiro Ecotrilha do PPG	126
Figura 7 -	Charge referenciada à remoção pelo Metrô	149

Lista de tabelas

Tabela 1 -	Perfil dos entrevistados por projeto	131
Tabela 2 -	Entendimento dos entrevistados sobre participação	143
Tabela 3 -	Frequência dos entrevistados nos mecanismos de participação	145
Tabela 4 -	Assuntos tratados nas reuniões do PAC	150
Tabela 5 -	As favelas do PPG, frente ao PAC, na visão dos moradores	151

Lista de quadros

Quadro 1 - Escada de participação cidadã - Arnstein (1969)	44
Quadro 2 - Graus e níveis de participação - Bordenave (1994)	47
Quadro 3 - Comissões Temáticas de Trabalho Social – PAC no PPG	107

Lista de gráficos

Gráfico 1 - Tempo de moradia do responsável pelo domicílio em 2007	133
Gráfico 2 - Nível de instrução dos moradores do PPG em 2007	133

*Je participe
Tu participes
Il participe
Nous participions
Vous participez
Ils profitent*

Atelier Populaire, Paris, 1968.

Introdução

Falar de participação é relativamente fácil, dado a polissemia desta temática, pois dependendo da finalidade para a qual está sendo abordada, a escolha (ou criação) por uma definição compatível ao que se defende, é facilitada pela gama de significados existentes, e que certamente oferecem suporte ao que se pretende discorrer. Contudo, a participação indica algo não particularizado, mas sim ampliado para outros indivíduos, chamados de participantes. Assim, a palavra participação trás, em si, uma ideia de coletividade.

Os projetos de urbanização de favelas atuais prevêm a participação dos habitantes locais, mas estas participações indicam um tipo de envolvimento da população voltado para o conhecimento, aprendizagem e aceitação de um projeto que foi pensado e desenvolvido por instâncias distintas e sem vinculação com estas localidades. Desta forma, há um claro reconhecimento que a participação promovida nestes projetos se destina à aceitação de ideias externas e, por vezes, incompatíveis com a realidade local ou pretensão dos moradores.

Com isso, a participação relacionada aos projetos de urbanização públicos, mostra que existem dois lados nesta dinâmica, os quais intentam um maior nível de controle das ações. Um lado “permite” e o outro “almeja”. Os governantes e gestores constam como permissores, pois têm o controle administrativo e executivo das políticas e são os responsáveis pela promoção da participação. E a população, que almeja sua inclusão mais efetiva nos processos que lhe dizem respeito, de maneira mais equitativa.

O título deste trabalho chama atenção para isso. Nele há dos aspectos que devem ser enfatizados para sua melhor compreensão. O primeiro, relacionado ao parágrafo anterior, se refere ao destaque dado à palavra participação, através das aspas, as quais intentam chamar a atenção para existência de versões distintas sobre a participação nos projetos de urbanização. E, também, evidenciar a necessidade de distinção entre o uso da palavra e a ocorrência de sua prerrogativa.

O segundo aspecto, sobre a colocação do prefixo “re” entre parênteses, antes da palavra urbanização, tem a finalidade de notificar e valorizar o que já foi

feito nas favelas pesquisadas, pois já passaram por outros processos de urbanização, anteriores ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Assim, tratar a última intervenção como urbanização, apenas, é desprezar tudo que foi construído, todas as lutas dos moradores por melhorias e os demais investimentos públicos em prol da melhoria das favelas.

Este dado também contribui para a compreensão de que os projetos pensados para áreas já urbanizadas, mas degradadas com o passar do tempo, encontram maiores obstáculos em suas execuções, visto que em muitos casos há a necessidade de destruir uma estrutura existente, devido ao sucateamento, para construir uma nova estrutura programada. Esta é uma dinâmica de reforma, a qual despende um maior volume de recursos financeiros, materiais e de mão de obra, do que uma obra normal.

Nas favelas, este processo é mais intenso, pois existem muitas casas próximas umas das outras e, de um modo geral, as intervenções físicas mexem com a estrutura existente e acaba atingindo um grande número de moradores, principalmente quando se pretende abrir espaços dentro das favelas, como no caso do PAC no Pavão-Pavãozinho-Cantagalo (PPG), que pretendeu melhorar a mobilidade interna deste complexo abrindo ruas e investindo em integração de modais de transporte, como o elevado interligando o morro com a estação de metrô de General Osório.

O crescimento das favelas acaba demandando adequações do espaço ocupado, bem como a ampliação dos serviços básicos já conquistados. O que era adaptado para um determinado número de pessoas, em determinada época, com o passar do tempo e com o aumento populacional se torna insuficiente. Essa demanda por renovação e ampliação, tanto dos bens e serviços, como da estrutura física é potencializado nas favelas, pois as ações de urbanização e manutenção são esporádicas e ocorrem, geralmente, quando há projetos específicos para tais localidades.

O complexo de favelas do Pavão-Pavãozinho-Cantagalo, campo da pesquisa realizada para este trabalho, já viveu algumas experiências de urbanização através da conquista de serviços essenciais na relação direta com o governo, das ações da Fundação Leão XIII, do Programa “Cada Família, um Lote”, do Programa Favela Bairro e, recentemente, do PAC.

Com isso, os moradores já conhecem a dinâmica deste tipo de intervenção, e, pelo histórico de promessas não cumpridas, projetos inacabados e abandono governamental, o anúncio de mais um projeto, por mais espetacular que possa ser, não gera mais esperança, mas sim, desconfiança e preocupação, pois certamente haverá remoções.

O Pavão-Pavãozinho-Cantagalo são 3 favelas interligadas, surgidas em períodos distintos que, pelo crescimento populacional acabaram se unindo geograficamente, apesar de ocuparem espacialmente a mesma área montanhosa, chamada de Morro do Cantagalo, que fica entre os bairros de Ipanema, Copacabana e Lagoa, na zona sul do Rio de Janeiro. O Cantagalo é a favela mais antiga, cujas primeiras casas surgiram na primeira década do século XX. Apesar disso, somente na década de 1980 foram implantados os sistemas de abastecimento de água, redes de esgoto sanitário e de iluminação pública nestas localidades.

Contudo, por serem favelas localizadas em áreas nobres, elas têm muita visibilidade e, por isso, são alvo fácil de projetos sociais e urbanos. Quanto aos urbanos, estes se sobrepõem num ciclo de obras, utilização, falta de manutenção e desgaste, até se iniciar um novo ciclo, com novo projeto, novo nome, mas a mesma dinâmica.

Reurbanizar não é tarefa fácil, pois também depende de tempo necessário para que tudo ocorra da melhor forma possível, tanto para os mandantes e executores, quanto, e principalmente, para os moradores. Pois, estas obras, embora assim sejam destacadas, não são só obras físicas, mas sociais também, embora, este aspecto ainda seja subjugado ao primeiro.

Contudo, as demandas sociais que permeiam os projetos e programas de urbanização (tomando aqui como abordagem geral, depois de esclarecidas as particularidades), são por demais complexas, por atingir direta, e, inevitavelmente, as pessoas do local, suas dinâmicas de vida, valores, investimentos conquistados à base de renúncias pessoais, laços familiares e sociais, redes de proteção, e uma série de questões que não podem ser desprezadas por conta do cumprimento de metas e cronograma das obras.

Por isso, a participação dos habitantes das áreas de intervenção não pode servir apenas como componente comprovador de metas ou elemento

condicionador de financiamento, mas deve ser garantida a população local para que possa ser exercida em sua integridade. E, assim, ter o mérito de, incontestavelmente, ser referenciada, como uma verdadeira participação (sem aspas).

Esta compreensão direciona o presente trabalho, o qual busca identificar que tipo de participação é promovido pelos projetos de urbanização de favelas, tendo como referência o PAC do Pavão-Pavãozinho-Cantagalo, a fim de analisar a eficácia de sua idealização à luz da teoria da participação elaborada por Jordi Estivill (2006), sobre a qual foi desenvolvida a pesquisa de campo.

A elaboração da pesquisa teve como hipótese principal a suposição de que os processos participativos dos projetos de urbanização de favelas não são autênticos, uma vez que não emanam, em primeira instância, da organização e mobilização da população atingida, tendo a autonomia e o poder de decisão destes atores como fator essencial ao que, aqui, é compreendido por participação. Tais considerações também se apoiam na noção de que as intervenções do Estado, em relação aos favelados, são direcionadas por ações de tutela.

Para isso, foi feito um trabalho bibliográfico sobre a participação, sobre a história das favelas cariocas e os projetos de urbanização realizados, e, também, sobre o PAC e o Projeto Técnico de Trabalho Social (PTTS), responsável pela promoção da participação da população residente dos locais de intervenção.

A realização da pesquisa buscou identificar os níveis de participação, indicados por Estivill (2006) como fases necessárias ao alcance da participação plena, nomeada pelo autor de participação global, a qual seria a escala superior a ser atingida neste processo. Foram aplicados questionários a trinta (30) moradores do Pavão-Pavãozinho-Cantagalo que foram remanejados pelas obras do PAC, nos períodos de 2008 a 2014. A aplicação dos questionários seguiu a dinâmica de entrevistas, pois desta forma era mais dinâmica e rápida a interação, a qual também era facilitada pela minha relação de confiança e amizade estabelecida com os moradores entrevistados e lideranças.

Tal relação se baseia primeiramente no fato de eu ser moradora do Cantagalo, sendo assim, uma pessoa conhecida e que pertence ao local, e em

segundo lugar, pela minha inserção no Projeto de Trabalho Social (PTS) ¹ do PAC como estagiária de Serviço Social (2008), e, posteriormente, como assistente social (2009-2010), vínculo pelo qual me aproximou dos entrevistados, bem como dos demais moradores remanejados, devido aos atendimentos, orientações e informações prestadas no exercício profissional.

Cabe destacar que, por conta destes dois tipos de vínculos, não houve dificuldades ou agravantes que tivessem poder de interferência e impedimento no desenvolvimento da pesquisa em campo, bem como no acesso aos moradores e lideranças. E ainda, o fato de ser moradora auxiliou na compreensão e desvendamento de questões próprias das favelas pesquisadas, os quais podem não ser percebidos, e até mesmo ocultados a pesquisadores externos.

Também foram aplicados questionários a duas (02) funcionárias que trabalharam na época das intervenções, as quais foram vinculadas ao canteiro social, e realizada entrevista com três (03) lideranças comunitárias locais, cujos dados serviram de base confirmatória e consultiva das ações realizadas pelo Projeto Técnico de Trabalho Social. Todos os questionários tinham questões que buscaram identificar os níveis de participação propostos por Estivill (2006), organizadas em três (03) blocos de questões, a saber: informação, consulta, e, co-decisão.

E, para a complementação dos dados foram utilizadas as informações e cópias de documentações constantes em diário de campo, elaborado durante o período em que estive vinculada ao Projeto de Trabalho Social, entre os anos de 2008 a 2010, na primeira fase do PAC1 nas favelas pesquisadas.

No capítulo 1, vão ser trabalhadas algumas teorias sociopolíticas sobre participação e formas de compreensão do conceito a partir da interferência dos indivíduos nos processos participativos e dos níveis de envolvimento dos indivíduos, que apoiassem reflexão. Serão verificados também os mecanismos de participação previstos legalmente no contexto brasileiro, bem como os níveis

¹ Neste trabalho são utilizadas duas siglas que se referem ao Trabalho Social desenvolvido pelo PAC, os quais são: PTTS e PTS. Contudo, cabe esclarecer que PTTS é a sigla utilizada nas documentações oficiais que referenciam este tipo de intervenção, e, a sigla PTS é utilizada para referenciar o Projeto Social do PAC na localidade estudada, pois assim era denominado no canteiro social. Desta forma, será freqüente a alternância destas duas siglas durante esta exposição.

de participação, os quais apresentam as formas participativas existentes como graus que avançam no processo de participação.

No capítulo 2, será feito um resgate histórico da constituição das favelas no contexto carioca, da organização e mobilização dos favelados pela melhoria da qualidade de vida e permanência nos locais de origem, contra as remoções, e, das ações e projetos de urbanização realizados nestas áreas, destacando as ocorrências de participação dos moradores das áreas de intervenção.

No capítulo 3, será feita uma descrição do PAC, seus eixos, objetivos principais, a distinção entre uma fase e outra, e o PAC das Favelas. Será, ainda, apresentado como foi realizado o PAC no Pavão-Pavãozinho-Cantagalo com a execução de obras paralelas de dois projetos distintos, e, por fim, será realizada uma análise do legado deixado por este investimento.

No capítulo 4, será mostrado como foi realizada a participação dos moradores do Pavão-Pavãozinho-Cantagalo através do desenvolvimento do Projeto Técnico de Trabalho Social, as atividades realizadas, bem como os mecanismos, instrumentos utilizados para a promoção da participação da população local.

E, por fim, no capítulo 5, serão apresentados um breve perfil dos entrevistados e a análise dos dados recolhidos junto aos gestores, lideranças e moradores nas favelas citadas.

1

Discutindo o conceito de participação

Participação é uma palavra muito presente nas sociedades democráticas da atualidade, pois pressupõe o envolvimento do povo nas questões da esfera governamental. Para analisá-la, em qualquer contexto, é preciso apreender seu significado e sentido originais, uma vez que no decorrer da história humana este conceito sofreu variações interpretativas e, por isso, sua compreensão incide diretamente sobre os comportamentos e ações de determinados grupos, e/ou indivíduos, em relação à organização social a que pertencem. Desta forma, a etimologia da palavra participação será o ponto de partida desta reflexão.

De acordo com o Dicionário de Filosofia de Mario Ferreira dos Santos (2007), as palavras “participar” e “participação” têm origem no latim “*participare*” e “*participatio*”, respectivamente. *Participare* é uma junção de *partis* (parte) + *cipere* (receber) que tem o sentido etimológico de “*receber de outrem algo*”, o qual remete a um tipo de recebimento parcial e não de uma totalidade. Neste sentido, a tradução ideal de participar seria “*receber parte de algo*”.

Sobre a participação, o autor conclui em ser “*o fato de participar o participante do participável do participado*”, ou melhor, participação seria o “*recebimento partilhado de algo*” (definição nossa). Vemos, então, que há três elementos importantes no processo de participação: o participante (o recebedor), o que é participável (o elemento recebido), e o participado (o outro que concebe), os quais devem ser analisados separadamente para a avaliação e definição dos tipos de participação existentes.

A caracterização destes elementos pode seguir itens básicos como: identificação, função/objetivo e poder de ação/mudança. O ideal é que tanto o participado, quanto o participante tenham, desde o primeiro contato, acesso a estas caracterizações, além da compreensão e consideração do que elas representam no processo de interação que se dará dali por diante. Mas, isso infelizmente nem sempre ocorre, pois dependendo do status do participado a relação participativa quase sempre se caracteriza hierarquicamente.

Um provérbio neoplatônico nos amplia a reflexão quando explicita “*omne quod est participatum in aliquo est in eo per modum participantis; quia nihil potest recipere ultra mensuram suam*”, ou seja, “*tudo quanto é participado em algo, o é, nele, segundo o modo de ser do participante, pois nada pode receber acima de sua medida*” (SANTOS, 2007), o qual indica que a participação ocorreria em graus, conforme a capacidade recebedora do participante.

Esta noção é importante para a análise das formas de apropriação do participável, uma vez que tem impacto direto na adesão dos indivíduos à organização da sociedade. É certo que nem todos os grupos e indivíduos têm as mesmas capacidades, mas a formação de uma massa minimamente informada, receptiva e crítica às questões societárias é essencial para que o processo participativo seja equilibrado e de fato viabilizado.

Contudo, quando há uma baixa capacidade recebedora por parte do participante a relação ao participado a participação pode caracterizar uma ação meramente informadora, visto que o que é participável tem poucas possibilidades de incremento e composição, dada a disparidade entre ambos e a precariedade que se dá no processo participativo. A participação aqui assume o aspecto de informação morta, independente das potencialidades nela contida.

Nestes casos, a participação fica comprometida, mas de forma alguma inviabilizada, pois há sempre a expectativa da ação/reação por parte do participante. Faz-se, portanto, necessário a utilização de recursos que operem no sentido de nivelamento entre tais elementos, ou que faça a mediação entre ambos visando o equilíbrio do processo. Porém, sobre isso, será feita uma reflexão posteriormente.

Alguns autores fazem uso da análise etimológica da palavra participação com base na compreensão de *participatio* como uma junção de “*pars + in + actio*”, que significa *ter parte na ação*. Esta compreensão é norteada pelo entendimento que é imperativa a existência de uma ação para que a participação seja reconhecida. Assim, os indivíduos que participam são compreendidos não como sujeitos passivos, ou seja, apenas recebedores de algo participável, mas sim como sujeitos ativos do ato de participar.

No entanto, Benincá (1995, p. 14) nos chama atenção ao fato de que “*executar uma ação não significa ter parte, ou seja, responsabilidade sobre a*

ação. E só será sujeito da ação quem puder decidir sobre ela". Desta forma, Benincá (1995) nos incide em pensar que uma participação efetiva que implica em momentos anteriores de elaboração da ação e de conhecimento prévio das questões que levam os envolvidos agir e assumir suas decisões de forma coletiva e consciente.

Assim, a partir destas duas bases etimológicas identificadas veremos, a seguir, como as teorias sobre participação tiveram suas noções interpretativas desenvolvidas e aplicadas à vida social e política no mundo ocidental e, principalmente no Brasil, entendendo aqui tais distinções como aspectos norteadores das formas de “criação” e apropriação dos processos participativos que iremos analisar adiante.

1.1.

Teorias sobre participação

As teorias da participação que destacamos aqui se referem às formas de compreensão e constituição de conceitos surgidos em determinados contextos, períodos ou circunstâncias sociais. Com isso, identificamos que a palavra participação vem composta por outro substantivo que lhe dá sentido específico e aspecto variável das demais composições.

Certamente, não foi possível alcançar a totalidade das definições existentes e nem este trabalho não tem esta pretensão, mas a seguir há um esforço em descrever as teorias que mais se destacaram na história ocidental, e que têm vinculação direta com o objeto de estudo.

Participação, como já indicado, é um conceito polissêmico. Inicialmente, na Grécia Antiga, este conceito esteve vinculado à forma democrática de organização política, cuja base do ordenamento social estaria apoiada na liberdade e na igualdade. Mas, assim como a democracia plena, tem nos contextos socioeconômicos atuais sua inviabilidade na efetivação da igualdade entre todos os homens, a participação política também não é compreendida em sua totalidade.

Na Antiguidade grega, a participação política era um ato de cidadania e considerada um bem inestimável para aqueles que tinham condições de opinar sobre os rumos da sociedade. Alcançava apenas aos homens livres, excluindo os demais atores sociais como mulheres e escravos. Com isso, tinham uma noção de participação excludente e restrita de uma parte da sociedade, considerada incapaz de decidir sobre a organização da vida social. Vislumbra-se neste momento um corte nitidamente econômico, individualista e de gênero.

No mundo moderno o conceito de participação esteve restrito à compreensão de um direito também restrito e voltado à classe proprietária detentora dos meios de produção. Havia, portanto uma focalização no aspecto econômico da noção do direito participativo, uma vez que fundamentado no princípio de liberdade, o indivíduo era tido como autossuficiente e o direito de propriedade sobressaía aos demais direitos civis (à vida e à liberdade). Desta forma, a inclusão das classes empobrecidas na política e economia era inviabilizada, pois apenas os proprietários, eram reconhecidos como cidadãos.

Avançando para uma concepção que engloba o contexto social, além do político, há em Rousseau, uma ampliação da compreensão de participação, que apoiada no ato legislativo como produto da igualdade dos indivíduos, que, coletivamente, constroem a sociedade e, mantém como preceitos e objetivos comuns a liberdade e a igualdade. Rousseau propôs uma participação direta ao inferir que *“não sendo a lei senão a declaração da vontade geral, claro está que no poder legislativo não pode o povo ser representado”* (ROUSSEAU, 2002, p. 132). Assim, com a participação do povo diretamente na política, os direitos cidadãos e o bem comum estariam garantidos.

No século XIX, com o surgimento da classe trabalhadora e esta demandante de sua participação no sistema político, uma forma de participação representativa através de um sistema eleitoral proporcional, foi defendida por Stuart Mill, *apud* Balbachevsky (2001), como ideal para as grandes massas, o qual garantiria o equilíbrio do sistema político e evitaria a tirania de uma maioria sobre a minoria (BALBACHEVSKY, 2001, p. 196). Sua preocupação principal era com o perigo eminente de o povo no poder oprimir a outra parte.

Surgia então a concepção de participação política institucionalizada, apoiada no direito de voto limitado aos períodos eleitorais estabelecidos, a qual exclui os indivíduos como sujeitos sociais, uma vez que não participam

ativamente da tomada de decisões, sendo apenas representados na arena política. Sobre esta forma liberal de governo Semeraro (2002, p. 215) diz:

Alegando a incapacidade do povo, a tirania da maioria e o risco da demagogia de massa, o liberalismo conseguiu impor uma ideologia elitista e adaptou ao seu horizonte de interpretação de visões clássicas elevando-as a modelos universais. A política, assim, expropriada da vivência popular, tornou-se especialidade de profissionais, vocação de poucos (...). Ao fundar a sua hegemonia sobre estes princípios, o liberalismo não conseguiu transformar-se em força expansiva e universal e esvaziou o próprio sentido da democracia. (SEMERARO, 2002, p. 215).

A concepção dos indivíduos como sujeitos sociais é restaurada e reformulada em Marx que ao fazer sua análise crítica sobre a racionalização crescente dos processos sociais, voltada para a satisfação do sistema capitalista, contribui para a compreensão de um tipo de participação reificada, produto da alienação humana, provocada pelos processos mercantis, uma vez que as relações de produção (objetivas) substituem as relações sociais atribuindo propriedades humanas às coisas, e as propriedades de coisas aos humanos (MARX, 1996). Quanto ao processo de reificação, Marx (1996) explica:

O misterioso da forma mercadoria, consiste portanto, simplesmente no fato de que ela reflete aos homens as características sociais do seu próprio trabalho como características objetivas dos próprios produtos de trabalho, como propriedades naturais sociais dessas coisas e, por isso, também reflete a relação social dos produtores com o trabalho total como uma relação social existente fora deles, entre objetos. (MARX, 1996, p. 198).

Para o autor, o indivíduo só participa efetivamente da sociedade através do seu trabalho, ou seja, *“o tempo individual de trabalho de cada produtor em separado é a parte da jornada social de trabalho com que ele contribui, é sua participação nela”* (MARX, 1978, p. 213). Assim, Marx atribui à participação um caráter de igualdade. Este tipo de participação, fixada no mundo do trabalho, pode até ter interferência nos processos políticos e sociais, mas não consegue impactar as estruturas de dominação hierárquicas, uma vez que está subordinada ao modo de organização da produção e reprodução da vida social.

Mészáros (2010) indica uma proposta de democratização da participação a partir da *“autogestão plenamente autônoma da sociedade pelos produtores livremente associados em todos os domínios”* (MÉSZÁROS, 2010, p. 16). Desta

forma, defende um tipo de participação genuína dependente da combinação das condições da emancipação individual e social. Contudo, para além das teorias sociopolíticas citadas, a compreensão da participação também pode se dar a partir dos modos de interferência do indivíduo nos processos participativos, os quais Pateman (1992) descreve como pseudoparticipação, participação parcial e participação plena.

A autora considera que a *pseudoparticipação* (PATEMAN, 1992, p. 95) ocorre quando as partes envolvidas são influenciadas, ou induzidas, em certas abordagens que lhe geram um *sentimento de participação*, que as leva à aceitação de determinações predefinidas sem que tenham sido inseridas na tomada de decisão. Assim, o primeiro tipo identificado, a pseudoparticipação não é entendida como participação, mas sim como uma forma falsificada, e por isso, intencional de fazer com que os indivíduos acreditem que tem algum tipo de influência ou importância nas ocasiões de consulta e decisão sobre determinado assunto.

A utilização do prefixo pseudo é excelente neste caso, pois indica a existência de um teor falso na relação, cujo conteúdo não é verdadeiro ou real. Posta em cheque, a pseudoparticipação é notadamente duvidosa, fingida e, certamente, mentirosa. Infelizmente, este tipo de “participação” é muito presente nas intervenções realizadas com as camadas populares mais pobres, visto que o baixo nível de instrução é um dos fatores dificultadores de crítica e resistência a este modelo perverso.

Quanto à *participação parcial*, Pateman (1992, p. 97) infere que “*é um processo onde duas ou mais partes influenciam-se reciprocamente da tomada de decisões, mas onde o poder final de decidir pertence apenas a uma das partes*”. Vemos nisso que, esta parcialidade é indicada como um tipo de consultoria, ou seja, como uma forma de aconselhamento mútuo, sobre determinada matéria, na qual ambas as partes estão propícias a trocas, mas a apenas uma destas é conferido o poder de decisão, segundo suas próprias conclusões.

Todavia, a última classificação da autora, a *participação plena* (PATEMAN, 1992, p. 98), consiste “*num processo no qual cada membro isolado de um corpo deliberativo tem igual poder de determinar o resultado das decisões*”. Assim,

nenhum membro tem maior destaque que os demais, mas há uma igualdade nas relações e deliberações que são tidas como coletivas e equivalentes.

É interessante esta classificação, pois na avaliação de Pateman (1992) há na verdade apenas dois tipos de participação, parcial e plena, uma vez que a participação só existe quando há tomada de decisão por parte dos envolvidos no processo. A autora ainda aponta que a experiência participativa contribui psicologicamente para o nivelamento dos indivíduos e os torna potencialmente mais capacitados para futuras participações. Deste modo, a participação aparece como um processo evolutivo, que é otimizado à medida que é acionado, sendo necessária uma ação constante para seu aperfeiçoamento.

Outro autor que distingue alguns tipos de participação é Bordenave (1994), que identifica seis formas, a saber: participação de fato, participação espontânea, participação imposta, participação voluntária, participação provocada e participação concedida. Na *participação de fato*, é o tipo inerente ao convívio social, ou seja, é a participação natural em que todos são parte e contribuem de alguma forma para o desenvolvimento e manutenção social, seja de natureza familiar, laborativa, religiosa, recreativa ou protetiva.

Em seguida, temos a *participação espontânea*, que se refere à forma de participação que não contempla uma “*organização estável ou propósitos claros e definidos a não ser os de satisfazer necessidades psicológicas de pertencer, expressar-se, receber e dar afeto; obter reconhecimento e prestígio*” (BORDENAVE, 1994, p. 27). Neste caso, há uma grande fluidez de organização que torna a participação inconstante com conteúdos variáveis que não consolidam as ações.

A terceira tipologia é a *participação imposta*, a qual há uma obrigação de integração ao grupo e realização de atividades relacionadas à associação. Os participantes são submetidos a legislações ou códigos de conduta sob risco de penalidades quando não cumpridos. O voto obrigatório é um exemplo desta participação.

Na sequência, Bordenave (1994, p. 28) fala da *participação voluntária* como uma iniciativa de indivíduos, cuja ação é refletida, e organizada, a partir do estabelecimento de objetivos e métodos de trabalho, assim como, cooperativas, associações profissionais, sindicatos livres e partidos políticos. Contudo, o autor

também prevê a iniciativa na *participação provocada*, mas esta conta com o impulsionamento agentes externos que podem tanto ajudar no alcance dos objetivos, como manipulá-los. No último caso, a participação também pode ser considerada como dirigida ou manipulada.

E em sua última classificação, Bordenave (1994) fala da participação concedida, que “*viria a ser a parte de poder ou de influência exercida pelos subordinados e considerada como legítima por eles mesmos e pelos seus superiores*” (BORDENAVE, 1994, p. 29). Desta forma, a participação seria um tipo de poder decisório conferido a indivíduos. Como exemplos o autor usa o planejamento participativo, a participação nos lucros e os comitês de fábricas.

Os níveis de envolvimento dos indivíduos também são indicadores de participação, Gohn (2011), elenca sete formas, a saber: liberal, corporativa, comunitária, autoritária, democrática, revolucionária e democrático-radical. A *participação liberal* é baseada no princípio da igualdade e visa o fortalecimento da sociedade civil para “*evitar as ingerências do Estado*” e a ampliação dos “*canais de informação aos cidadãos*” para que se manifestem antes das tomadas de decisão (GOHN, 2011, p. 17).

Sobre a concepção *corporativa*, encontramos vinculação a um sentimento indentitário com determinada ordem social visando o “bem comum”, e apóia-se na “*existência de organizações na sociedade*”². E a vertente *comunitária*, visa o fortalecimento da sociedade civil através da integração entre os órgãos representativos, deliberativos e administradores do Estado.

Para a autora a *participação autoritária* é direcionada para a “*integração e controle social da sociedade e da política*”, cujas ações são verticais “de cima para baixo” (GOHN, 2011, p. 19), e, a noção *democrática* do processo participativo tem como princípio regulador a soberania popular e é “*concebida como fenômeno*” desenvolvido tanto na sociedade civil como nas instituições políticas, tendo o processo eleitoral como critério supremo de organização e representação.

No entanto, as duas últimas concepções de Gohn (2011) indicam processos, que pretendem transformações na estrutura política e social. Assim,

² Idem, p. 28.

a *participação revolucionária* é composta em “coletivos organizados para lutar contra as relações de dominação”³ em prol da divisão do poder político, e, a vertente *democrático-radical* fundamenta-se no fortalecimento da sociedade civil visando “a construção de uma nova realidade social, sem injustiças, exclusões, desigualdades, discriminações, etc” (GOHN, 2011, p. 21).

Vemos nesta classificação que há posturas diferenciadas dos cidadãos de acordo com cada tipo de participação apresentada. Os participantes aparecem como emissores de opiniões, eleitores, colaboradores do governo, beneficiários das políticas públicas, atores diretos na tomada de decisões, opositores e defensores de transformações políticas e sociais.

A participação, pela visão de Sayago (2000), é classificada de acordo com o caráter ideológico que permeia a ação e, assim, descreve seis modalidades distintas referentes ao posicionamento dos atores no modo de participar das decisões: individual, coletiva, passiva, ativa, voluntária e instrumental. A *participação individual* ocorre quando o indivíduo toma livremente sua própria decisão e a *coletiva*, de caráter associativo que ocorre quando há a tomada de decisões que contempla a vontade do grupo (SAYAGO, 2000, p. 43).

No modelo de *participação passiva*, ocorre certo tipo de acomodação, ou neutralidade, onde há a aceitação por parte dos indivíduos sem interferência no processo. Quando a passividade é coletiva considera-se o grupo como “massa de manobra”, e na forma *ativa* há a manifestação direta e constante dos indivíduos, objetivada pela conquista de seus próprios interesses, tendo uma base solidária⁴.

Por fim, para a autora, a *participação voluntária* se refere à espontaneidade de grupos em resolver problemas imediatos e informais, também fundados na solidariedade. E na vertente *instrumental*, a participação promove uma mobilização cujos objetivos estão vinculados à conquista de poder ou de posicionamento social⁵.

Tanto os modelos sociopolíticos apresentados, quanto as formas de participação identificadas a partir das concepções dos autores, aqui abordados,

³ Idem, p. 20.

⁴ Idem, p. 44.

⁵ Idem, p. 44.

com base nos modos de interferência e envolvimento dos indivíduos nos processos participativos, têm rebatimentos diretos na vida social e política brasileira. Na atualidade são notórias algumas tentativas de participação que seguem tais teorias ou formas, mas outras se apresentam como um misto de algumas delas e acabam gerando novas interpretações sobre a arte de participar.

A arte, neste caso, se remete à inviabilidade de conquista concreta de um tipo de participação ideal para a totalidade dos envolvidos, visto que sempre ocorrem impedimentos devido às correlações de forças, aos arranjos possíveis e viáveis conquistados pelos que detêm menos poder de decisão, os quais compõem a maior parte quantitativa de indivíduos, para a garantia, ainda que mínima, da participação.

1.2.

A participação legislada

A trajetória participativa do povo brasileiro inicia com a participação política, ainda que restrita, após a Independência (1822), uma vez que a partir da Constituição de 1824 apenas os homens, brasileiros ou estrangeiros naturalizados, com renda de 100 mil réis, e idade acima de 25 anos, tinham direito ao voto (art. 91 e 92). Assim como na Grécia antiga, havia a noção de que apenas os homens com posses tinham capacidade de decidir sobre o ordenamento da sociedade brasileira.

Neste período imperial, algumas camadas mais pobres da população começaram a se organizar em movimentos sociais, devido à insatisfação com os governos locais. Tais movimentos lutavam contra decisões autoritárias que incidiam e contrariavam a vontade do povo. Estas eram entendidas e nomeadas como *revoltas* e, assim, reprimidas pelos governantes severamente em nível regional para que servissem de exemplo e não se espalhassem pelo território nacional.

A partir de 1850, o Brasil foi todo alcançado pelos movimentos abolicionista e republicano. O primeiro, de cunho social, agregou intelectuais,

poetas e alguns políticos que lutavam contra a escravidão. O segundo, com um viés mais político do que social, foi abraçado pelos segmentos mais ricos da sociedade brasileira, pois visavam alcançar o poder sem a presença de um imperador, bem como a extinção da forma monárquica de governo.

Visando a ampliação da base social de eleitores, a reforma eleitoral de 1881, conhecida como Lei Saraiva (Lei nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881), organizada pelo então primeiro-ministro, José Antônio Saraiva, eliminou o sistema de votação em dois turnos para deputados e senadores fazendo com que os eleitores se valessem do voto direto nesta instância, e, dispensou a comprovação de renda de diversos segmentos populacionais (PAIM, s.d., p. 7-9). Tais medidas apontavam para o alcance progressivo do sufrágio universal.

Entretanto, através desta lei, o recorte de renda, que garantia o direito de voto apenas aos que tivessem renda anual mínima de 200 mil réis, excluiu a grande massa populacional de servos e escravos. Somado a isso, a reforma ainda restringiu o voto dos analfabetos ao exigir, na ocasião do alistamento eleitoral, em 1882, o domínio das técnicas de leitura e escrita (PAIVA, 2003, p. 92), diminuindo consideravelmente o número de votantes e retardando o processo democrático eleitoral.

A implantação da República (1889) foi bastante favorecida pela abolição da escravidão (1888), pois favoreceu a constituição de grande massa de homens livres e votantes. Cabe ressaltar que, ao final do século XIX, o sufrágio universal já era defendido e constava na pauta de lutas dos trabalhadores livres, além de ter sido instituído no processo eleitoral da Constituição de 1891. Nesta, a eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República estava prevista através do “*sufrágio direto da Nação e maioria absoluta de votos*” (art. 47), não havendo, portanto, distinção de sexo nas qualidades do cidadão brasileiro (art. 69 e 70).

Nesta Constituição Republicana, a segunda do país, o estabelecimento do voto universal, independia da renda e era garantida aos maiores de 21 anos alfabetizados (art. 70), embora não tenha sido efetivado de fato. E ainda, a Lei Rosa e Silva (Lei nº 1.269, de 15 de novembro de 1904) favoreceu o controle das eleições através da permissão do voto aberto, como consta em seu artigo 57:

Art. 57. A eleição será por escrutínio secreto, mas é permitido ao eleitor votar a descoberto.

Paragrapho único. O voto descoberto será dado apresentando o eleitor duas cédulas, que assignará perante a mesa eleitoral, uma das quaes será depositada na urna e outra ficará em seu poder, depois de datadas e rubricadas ambas pelos mesarios.

O voto identificado viabilizou o controle do voto do povo que era intimidado a votar nos candidatos apoiados por grandes fazendeiros, chamados de coronéis, os quais tinham ampla influência local, principalmente nas áreas rurais das cidades. Este tipo de voto ficou conhecido como *voto de cabresto*, pois fazia valer a vontade dos coronéis e não da população, que para não sofrer represálias, comprovava o voto indicado, através da cédula eleitoral que ficava em seu poder.

Em 1932, a participação popular na política foi ampliada com a universalização do voto para todos os cidadãos, de ambos os sexos, com idade mínima de 21 anos. Assim, o voto feminino passou a ser contabilizado. O voto secreto foi estabelecido e a vontade do povo na escolha de seus representantes foi libertada da ameaça política local. Embora, atualmente, se verifique que a influência política ainda continua tendo controle sobre as massas populares, principalmente, as de baixa renda.

Nas primeiras décadas do século XX, houve movimentos sociais que denunciavam a miséria, a opressão e as injustiças da República dos Coronéis. Entre estes podemos destacar a Guerra de Canudos e a Guerra do Contestado. Canudos constituiu um sistema comunitário onde não havia propriedade privada e os frutos do trabalho eram todos repartidos entre seus habitantes. A segunda, depois de reprimida em São Paulo atravessou doze estados se transformando em Coluna Paulista, e em seguida, Coluna Prestes tinham por objetivo fazer um levante populacional contra o poder das oligarquias regionais.

Na Era Vargas, no período de 1930 a 1945, houve forte controle do Estado sobre a sociedade civil e havia poucos espaços para manifestações, mas ainda assim, dois movimentos buscaram alcançar o poder do Estado. O primeiro, o Movimento da Ação Integralista Nacional – AIB (1932), era de tendência nacionalista fascista, defendia o corporativismo estatal e desenvolvia uma política assistencialista. E o segundo, a Aliança Nacional Libertadora – ALN

(1935), tinha uma base socialista e defendia a nacionalização das empresas estrangeiras, o combate ao latifúndio e ao fascismo.

Em 1946, a nova Constituição reestabeleceu a democracia no país, após o Estado Novo. A participação política foi ampliada com a extensão do voto para todos os cidadãos com idade mínima de 18 anos, inclusive mulheres, mas a proibição aos analfabetos persistiu. Houve, nesta década e na década seguinte, a eclosão de vários movimentos sociais pelo país, tanto agrários, como a Liga das Camponesas (1946) e o Movimento dos Posseiros (1957), quanto urbanos, como o Movimento pela Nacionalização do Petróleo (1948-1953). As greves, como manifestações da classe trabalhadora, eram consideradas ilegais e, por isso, severamente reprimidas.

Com a Ditadura Militar (1964-1985), os movimentos estudantis e trabalhistas contestavam abertamente o regime imposto em seus primeiros anos, mas a partir de 1968, com o AI-5, houve a cassação dos direitos civis e ao direito de manifestação e a violência militar reprimia qualquer ato contrário ao governo. Em resposta, foram criados movimentos armados como forma de protesto viável neste período.

A abertura política, conhecida como redemocratização, se iniciou ainda na ditadura militar, no governo de Geisel (1974-1979) que extinguiu o AI-5 e amenizou o rigor militar sobre a população. Com isso, as manifestações populares se tornaram cada vez mais constantes e a força popular cresceu rumo à participação política direta por parte do povo brasileiro, o que só ocorreu nas eleições de 1989.

A Constituição de 1988, conhecida por Constituição Cidadã, privilegiou os direitos humanos (civis, políticos e sociais) sobre a ação do Estado e garantiu direitos sociais extremamente importantes para a população. Com isso, os movimentos sociais vêm atuando através de questionamentos das desigualdades sociais e luta pela efetivação dos direitos formalizados pela Carta Magna brasileira, além da criação de novos direitos que atendam as necessidades surgentes.

Atualmente, os movimentos da sociedade civil não têm necessidade de vinculação direta ou indireta com as estruturas tradicionais de poder como o Estado, partidos políticos ou instituições. Muitos se caracterizam por lutas

específicas e não mais pelo controle ou poder do Estado. A luta é pela garantia de direitos. Tais movimentos se tornaram meios de organização e participação política da população nas questões que lhes atingem diretamente o modo de vida.

Vemos com este breve panorama que o grau de participação política dos brasileiros variou conforme a mudança de regime governamental e de acordo com os grupos políticos que acessavam o poder. Entretanto, para além da questão puramente política, a sociedade brasileira teve três formas importantes de participação que também envolvem a vida social, conforme Carvalho (1995) destaca: a *participação comunitária*, a *participação popular* e a *participação social*.

A primeira nos remete aos anos 1950 e 1960, período de intensificação da industrialização, a qual se vinculava a uma ação coletiva, visando a minimização dos impactos desenvolvimentistas e do avanço do capitalismo na vida da população. Sendo assim, compreendida como ação da sociedade de complementação do Estado, a *participação comunitária* se apoiava na solidariedade entre os indivíduos para a satisfação das necessidades não supridas pelo Estado.

A partir da década de 1970, influenciada pela teoria marxista, surgiu no cenário social e político brasileiro a concepção de *participação popular*, com uma perspectiva direcionada ao “poder do povo”, através dos movimentos sociais. Para Carvalho (1995), esta participação era entendida como luta contra o Estado e execução de ações políticas por melhorias e conquistas sociais.

Todavia, na década de 1980 o conceito de participação sofreu nova mudança. Influenciado pelo processo de redemocratização política, passou a incorporar a noção de participação nas decisões dos processos políticos e sociais (Carvalho, 1995). Com foco na sociedade, a *participação social* objetiva, para além da interferência da sociedade no Estado, a universalização dos direitos sociais e a ampliação do conceito de cidadania (Souza, 2010). Nesta direção, a Constituição de 1988 apresentou, ainda que formalmente, tais possibilidades.

Entretanto, esta Carta Magna consagrou a participação popular como instrumento essencial para o aprofundamento da democracia, quando destaca

que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular” (art. 14).

Estes três instrumentos de participação do povo no âmbito político constituíram novas formas, reconhecidas legalmente, de relacionamento entre a sociedade civil e o Estado, fundadas na parceria entre estes. Assim, a partir da manifestação da vontade popular, a opinião do povo tende a ser incorporada em determinadas questões políticas e, com isso, há o fortalecimento da democracia direta e a sociedade civil que se configura como ente ativo do processo político, dando legitimidade às normas estatais.

O plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, entendidos respectivamente como: consulta prévia sobre determinada matéria, consulta posterior sobre determinado ato governamental e manifestação popular através da apresentação de projetos de lei, tiveram suas execuções regulamentadas em 1998, através da Lei nº. 9.709/98, sendo assim definidos:

Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Na história política brasileira, houve um referendo nacional em 6 de janeiro de 1963⁶, o qual consultou o povo sobre o sistema de governo do país, cujo resultado foi a rejeição do parlamentarismo e a escolha do presidencialismo. Após a Constituição de 1988, houve um plebiscito e um referendo nacionais, também um plebiscito estadual e cinco plebiscitos municipais. O plebiscito nacional, ocorreu em 1993⁷ para uma nova escolha sobre o sistema de governo

⁶ Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-de-1963>.

⁷ Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-de-1993>.

e o referendo nacional, em 2005⁸, consultou a população sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munições.

O plebiscito estadual aconteceu no Pará, em 2011⁹, o qual tinha como proposta a divisão do estado em dois. Em 2014, houve plebiscito municipal em Campinas (SP) para decidir sobre a transformação das regiões de Ouro Verde e Campo Grande em distritos administrativos (TRE-SP¹⁰). E em 2016, concomitante às eleições municipais, ocorreram plebiscitos em Rosana (SP) para decisão ou não de transformação da região de Primavera em distrito administrativo, e, em João Lisboa, Senador La Rocque e Buritirana, ambos do estado de Maranhão, os quais foram decidiram sobre as propostas de desmembramento e/ou anexação de povoados nestes três municípios (TSE¹¹).

Estes instrumentos de participação política, o plebiscito e o referendo, embora possibilitem a participação direta dependem de decreto legislativo para que aconteçam, ou seja, da aprovação do Congresso Nacional. Nisso, há certo tipo de impedimento para sua realização, pois são reféns dos interesses políticos vigentes que controlam a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

Nestas formas de participação política formalizadas, há a noção de participação democrática (GOHN, 2011) quando pressupõe a soberania popular através do voto direto. Contudo, se apresenta como uma participação controlada por instância superior quando sua realização não depende puramente da vontade popular, mas sim, unicamente, da decisão do Senado Federal. Assim, neste sentido, estas formas de participação aparecem como um tipo de participação autoritária (GOHN, 2011), quando se caracteriza por uma ação que é verticalizada, ou seja, é permitida “de cima pra baixo”.

Não é à toa que, em quase 30 anos de reconhecimento legal do plebiscito e do referendo, a utilização destes instrumentos tenha ocorrido num quantitativo tão ínfimo de consultas à população, principalmente em nível nacional. E, diante de tantos problemas políticos atuais, inclusive de ordem social, a população é

⁸ Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-2005>.

⁹ Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscitos-no-estado-do-para>.

¹⁰ Disponível em: <http://www.tre-sp.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2014/plebiscito-em-campinas>.

¹¹ Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Agosto/municipios-de-sao-paulo-e-maranhao-terao-plebiscitos-no-primeiro-turno-da-eleicao>.

mantida muda como se a tutela política bastasse e fosse suficiente para dar jeito no país. A sensação que se tem é que o povo é refém da vontade política e que a realização de consultas populares é feita apenas quando as possíveis decisões não têm poder de interferência no sistema político.

Contudo, o governo brasileiro elaborou outra legislação para a promoção e fortalecimento da participação. Em 23 de maio de 2014, foi promulgado o Decreto nº 8.243 que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). A PNPS tem o *“objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil”*, cujo foco principal é a *“consolidação da participação social como método de governo”* (art. 4, inciso I).

Esta política prevê a ampliação e o fomento da participação social em nível nacional, e para isso, todos os órgãos e entidades da administração pública federal (direta e indireta) devem elaborar um plano de ação anualmente. O decreto formaliza e reconhece em seu art. 3, inciso I, a *“participação social como direito cidadão e expressão máxima de sua autonomia”*, mas não traz uma definição oficial do que seja a participação social, objeto do decreto.

Neste caminho, algumas interpretações podem considerar o decreto como uma imposição a um modelo de consulta à população, restaurando, assim, um ideal socialista de participação apoiada na opinião da sociedade, anterior às decisões governamentais, embora não haja poder de sanção ou veto por parte da população. Na prática, a formulação desta nova política pública pretende integrar os órgãos de participação social à administração pública, ou seja, aproximar o Estado da sociedade civil.

Como consta no decreto, a concepção de sociedade civil tem um sentido ampliado quando a identifica como *“cidadãos, coletivos, movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações”* (art. 2, inciso I). Desta forma, abre espaço e reconhece a participação política dos movimentos coletivos de qualquer natureza. O estímulo à participação social, sob aspectos diversos, reforça o espírito da democracia participativa contido na Constituição Cidadã de 1988.

Neste sentido, o art. 6 especifica as instâncias e mecanismos de participação social, os quais são: conselho de políticas públicas; comissão de políticas públicas; conferência nacional; ouvidoria pública federal; mesa de diálogo; fórum interconselhos; audiência pública; consulta pública; e ambiente virtual de participação social, cujas definições constam no art. 2 do decreto. Verifica-se com estes que, o governo deu grande prioridade às formas de participação coletiva, as quais, se bem utilizadas, tem grande potencial de inserir a sociedade civil “ampliada” na máquina administrativa estatal e, com isso, aprimorá-la.

A instituição de uma política nacional de participação social, ou melhor, de uma participação social legislada, abre espaço para mudanças na relação entre sociedade civil e Estado, uma vez que reconhece e fortalece o sistema de participação existente. A legitimação, organização e definição da participação social contribuem para o avanço da democratização das ações estatais. Contudo, pode sinalizar uma "mudança" no sistema político, instituindo uma nova fonte de poder que seria a "participação direta" do povo em paralelo, ou em contraposição, ao sistema representativo vigente.

A verdade é que, valorizando a participação direta do povo, e suas orientações se cumprido na íntegra, este decreto tem potencial de enfraquecimento da democracia representativa, e isso, fatalmente, pode pôr em cheque o atual sistema de governo brasileiro. Diante disso, a classe política tem uma questão preocupante e motivo suficiente de resistência ao decreto, a qual foi demonstrada no veto da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, antes da sanção da Presidência da República.

Infelizmente, o histórico da participação política brasileira nos mostra que esta foi sendo paulatinamente permitida aos cidadãos, à medida que assim eram reconhecidos pelos governantes, ou seja, segundo suas capacidades financeiras e intelectuais. Não obstante, o quadro atual de participação social segue dependente do ordenamento legislativo e subjugado às instâncias que coordenam seus mecanismos institucionalizados. Desta forma, percebe-se que a participação, de certa forma, é controlada pelos que a deveriam ampliar.

1.3. Premissas da participação

A participação também é pensada e analisada a partir de níveis, graus ou escalas. Podem ser interdependentes e/ou subsequentes, mas que colaboram tanto para o alcance do processo participativo ideal, como apresentam formas participativas existentes realizadas. Estas são as premissas da participação, pois servem de base e viabilizam o seu alcance.

Para Arnstein (1969), a participação compreende uma escala de oito graus, os quais são divididos em 3 níveis de poder atribuídos ao cidadão inserido no processo participativo. Sua obra, apoiada nas formas de envolvimento dos indivíduos, projeta a “Escada de Participação Cidadã” como verificado no quadro 1.

Quadro 1 - Escada de participação cidadã - Arnstein (1969)

8 DEGRAUS DA PARTICIPAÇÃO		NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO
8 7 6	Controle cidadão Delegação de poder Parceria	<i>Poder cidadão</i>
5 4 3	Pacificação Consulta Informação	<i>Concessão mínima de poder</i>
2 1	Terapia Manipulação	<i>Não participação</i>

Fonte: Adaptado de Arnstein (1969).

Esta reflexão compreende duas situações que a autora não identifica como participação, uma vez que o participante não tem poder de decisão. Três delas são reconhecidas como um tipo de participação minimalista com limitação de poder, e por fim, outras três que são colocadas nos degraus superiores da escada da participação, pois são reconhecidas como efetivos níveis participação ao garantirem o poder de decisão aos cidadãos.

Iniciando pelos graus inferiores, segundo Arnstein (1969), temos a manipulação e a terapia. A *manipulação* significa a distorção da participação através de veículos de relações públicas ordenada pelos tomadores de decisão.

É definida como uma forma ilusória de participação em que na ocorrência de programas urbanos funcionários são educados e persuadidos a aconselhar os cidadãos na linha do convencimento.

Usualmente aplicada na constituição de “conselhos” ou “grupos locais”, os quais nem sempre tem função legítima de poder, a manipulação é utilizada para provar que existe o envolvimento dos indivíduos nos programas através de assinaturas destes membros que são convencidos que estão contribuindo de alguma forma para o bem coletivo, sem se darem conta que, com isso, permitiram a execução de propostas que os prejudicarão e que na verdade não se apropriaram das discussões, informações necessárias e também das decisões inerentes ao processo que acreditavam participar.

Quanto à *terapia*, ou seja, terapia de grupo, Arnstein (1969) classifica como um modelo desonesto e arrogante, pois tais reuniões, sob o aspecto da ajuda, propõem ajustes de valores e condutas compatíveis com os da sociedade em geral. Com isso, a atenção dos indivíduos é desviada das questões importantes que os caracterizem como sujeitos da ação. A terapia também pode se apresentar na utilização de grupos de pessoas como canis de promoção de campanhas de controle e limpeza.

Estes dois níveis aparecem, segundo esta análise, como processos enganadores de populações pobres com facilidade de convencimento frente a um feedback distorcido. Nestes casos, há a consideração de que existe um processo participativo, tanto por parte dos indivíduos quanto por parte das instituições, simplesmente pela existência de algum tipo de envolvimento do primeiro grupo, ainda que isento do poder de decisão. Notadamente, a grande ocorrência destas formas é percebida nas intervenções públicas da área da urbana e habitacional.

No nível mediano, onde há certa concessão de participação, temos os graus de informação, consulta e pacificação. A *informação* é considerada por Arnstein (1969) como o primeiro passo importante para a participação, pois a informação quando fornecida de forma e tempo adequados pode influenciar o programa em benefício dos participantes. Esta pode ser identificada através da utilização de ferramentas como panfletos, reuniões, cartazes e respostas aos questionamentos.

Arnstein chama a atenção para a superficialidade da informação que pode se tornar um fator de desencorajamento da participação dada a não compreensão, por parte dos participantes, do que lhes é exposto. E também acabam se rendendo e aceitando às propostas incompreendidas ao serem intimidados pelo jargão legalista utilizado pelos funcionários e por seus prestígios e posições de destaque.

A *consulta* aos cidadãos é tida pela autora como um passo legítimo para a plena participação, mas pode ser uma farsa se não for combinada com as demais formas de participação, pois não irá garantir que as opiniões, preocupações e ideias destes sejam consideradas. Desta forma, a consulta seria ainda uma “participação de fachada”. Este grau pode ser medido na realização de pesquisas de opinião, questionários, reuniões de bairro e audiências públicas.

Arnstein identifica a *pacificação* como o início de certo grau de influência dos cidadãos e aponta como estratégia a cooptação de cidadãos escolhidos a dedo para integrarem conselhos de ação comunitária e em comissões de órgãos públicos. Outra forma são os comitês consultivos e de planejamento das cidades modelo, pois permitem aconselhamentos e infinitos planejamentos, mas retém o direito de julgar a legitimidade do conselho aos tomadores de decisão.

Este grau de pacificação depende de dois fatores primordiais, de acordo com a autora, o primeiro se refere à qualidade da assistência técnica: os pacificadores têm em articular as suas prioridades, e o segundo, relaciona-se com a medida de organização comunitária para pressionar em favor dessas prioridades.

E, por fim, os três últimos graus: a parceria, a delegação de poder e o controle cidadão. Na *parceria*, para Arnstein (1969), há de fato uma redistribuição do poder por meio da negociação, pois existe o compartilhamento do planejamento e das responsabilidades de tomada de decisão que inclui os cidadãos neste processo. A parceria é identificada nos comitês de planejamento e mecanismos para a resolução de impasses.

Contudo, um papel influente na tomada de decisão, ou seja, o *poder dominante* sobre um programa ou plano, segundo a autora, pode ser conquistado nas negociações em locais em que a população tem clara maioria dos assentos e poderes genuínos. Neste nível, os cidadãos têm a vantagem de

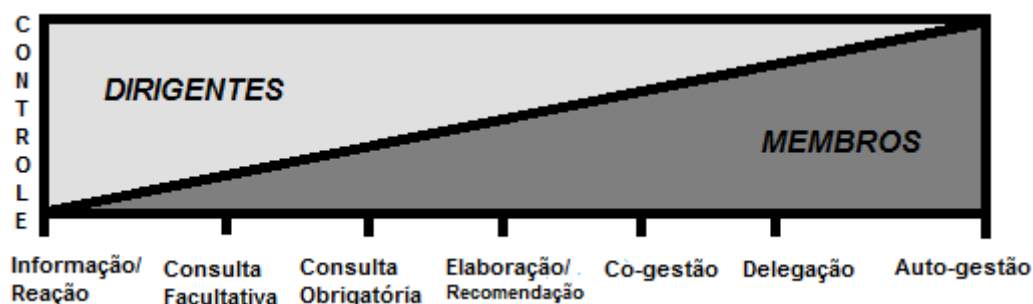
garantir para si a responsabilidade do programa. A existência de grupos separados e paralelos dos cidadãos e também dos detentores do poder, provendo o veto cidadão, caso haja diferenças de opinião que não possam ser resolvidas por meio das negociações é outra forma de manifestação do poder dominante.

E, no *controle cidadão*, ou *delegação*, há a premissa da garantia dos participantes em poder governar plenamente um programa ou instituição, ser responsáveis pelos aspectos gerenciais e políticos, e também capazes de negociar as condições que podem ser alteradas por terceiros. Arnstein (1969) cita como forma de controle cidadão as cooperativas de bairro sem intermediários entre estas e as fontes de recursos.

Com isso, Arnstein indica a participação através da pressão por um maior grau de poder na vida dos envolvidos, podendo ser estendida e demonstrar formas de neutralização de vários aspectos corrosivos das políticas e das forças sócio-econômicas que afligem os pobres. A autora ainda afirma que nenhuma cidade consegue atender aos critérios do controle cidadão e que, por isso, o uso deste conceito é uma retórica, mas defende a necessidade de se ter poder para se garantir a participação.

Bordenave (1994) também tratou sobre os graus que indica poderem participar em qualquer tipo de organização sob a ótica do acesso ao controle das decisões por parte dos membros, os quais dividiu em sete partes: informação/reação, consulta facultativa, consulta obrigatória, elaboração/recomendação, co-gestão, delegação e auto-gestão, cuja representação consta no quadro abaixo.

Quadro 2 - Graus e níveis de participação - Bordenave (1994)



Fonte: Adaptado de Bordenave (1994)

Para o autor na informação, tratada como grau mais baixo da participação, ou informação/reação, consiste, por parte dos dirigentes, na informação de uma decisão tomada para os demais membros, que na ocorrência de reação, se tolerada, pode mudar a decisão inicial. Há aí dois tipos possíveis no primeiro grau: a informação simplesmente recebida e acolhida, e a informação reagida, ou melhor, contestada.

Na consulta facultativa, a depender da vontade dos dirigentes, pode haver a solicitação de críticas e sugestões para os membros, mas na consulta obrigatória os membros são obrigatoriamente consultados, contudo sem interferência na decisão. Assim, as consultas, pelo autor, são apresentadas como procedimentos esvaziados que não têm poder de mudança devido à ausência de poder de interferência dos membros nas decisões.

Seguindo para os demais, temos a elaboração/recomendação, considerada por Bordenave (1994) como um grau mais avançado de participação, pois consiste no processo de elaboração e recomendação de medidas que podem ser aceitas ou rejeitadas, mas que exigem justificativas dos posicionamentos tomados. E na co-gestão, é pressuposta uma administração compartilhada através de mecanismos de co-decisão e colegialidade.

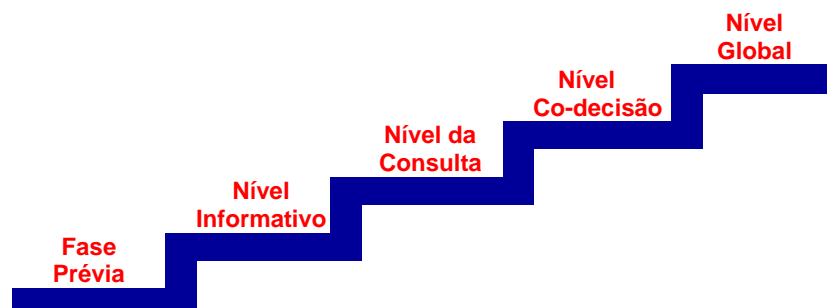
Por fim, nesta classificação, o grau de delegação cita um tipo de autonomia limitada dos membros em certos campos ou jurisdições antes reservados apenas aos dirigentes, e na autogestão, indicada como o grau mais alto de participação, não há distinção entre membros e dirigentes, pois o grupo, igualitariamente, *“determina seus objetivos, escolhe seus meios e estabelece os controles pertinentes, sem referência a uma autoridade externa”* (p. 32).

Outro autor que trata os níveis de participação é Estivill (2006). Em sua construção teórica, Estivill (2006) aborda os processos participativos em Portugal, trabalhados com populações excluídas, que viabilizam a garantia de uma forma plena de participação, nomeada pelo autor por participação global. Para o autor, a participação plena é atingida após a passagem por três degraus que são seqüentes entre si.

Assim, a formulação apresenta níveis de participação que são figurados por uma “escada da participação”, indicando uma evolução no modo de participar ao afirmar que “quando se participa faz-se avançar a participação”

(ESTIVILL, 2006). Os níveis de participação se referem à: informação, consulta e co-decisão, como vemos na figura 1:

Figura 1 - Escada da participação - Estivill (2006)



Fonte: Adaptado de Estivill (2006).

O nível da informação alude aos tipos, canais, barreiras, recepção e distribuição da informação e é considerado pelo autor como essencial e “*condição necessária para a alimentar o processo*” (ESTIVILL, 2006, p. 26), sem o qual não a participação deixa de existir. Desta forma, a informação se apresenta como o grau mais importante a ser garantido, pois além de fundamento ela perpassa todos os níveis seguintes, ou seja, a informação se mantém constante nesta dinâmica.

A consulta é apoiada na proposta da população tomar parte das ações realizadas e opinar sobre elas a partir da consulta individual e coletiva, mas também pode ser realizada interna ou externamente a partir do envolvimento de atores que não tem vinculação direta, mas que tem conhecimento competente em determinadas áreas que tem potencial de contribuição para o processo e/ou capacitação dos demais atores internos.

E na co-decisão, diferentes atores e grupos participam dos processos de tomada de decisão, como uma forma de parceria ou trabalho em rede, em que se pretende um tipo de articulação entre todos os envolvidos. Para Estivill (2006), a co-decisão pode ser alcançada pela concessão dos “de cima”, ou seja, dos que mandam, bem como através da conquista dos “de baixo”, e, também, por um esquema legislativo (ESTIVILL, 2006, p. 30).

Ao desenvolver estes níveis como necessários ao alcance da participação global, na qual se alcançaria a “*plenitude da participação*”, Estivill (2006) contribui para a adoção de métodos comparativos das ações participativas

propostas em diferentes tipos de projetos e identificação das propostas de participação ofertadas pelos governos federais, estaduais e municipais. Por isso, este estudo terá por base metodológica esta teoria, por entender que por sua simplicidade classificatória, e também sua capacidade de abrangência das ocorrências interventivas da realidade brasileira, são suficientes para a análise e compreensão do objeto deste estudo.

2

A urbanização de favelas e a participação

Os programas de urbanização de favelas, como se configuram atualmente, incluem a participação das populações locais visando a legitimidade das intervenções. Tais ações, em sua maioria, são planejadas e definidas por instâncias superiores da política urbana e habitacional, e por isso, apresentam um caráter hierárquico, com uma configuração verticalizada e imposta à população local. Atualmente, o desenvolvimento destes programas abrange diretrizes que exigem ações que objetivem o envolvimento dos moradores da região afetada em diversas atividades.

A participação de moradores, atualmente, é colocada pelas agências financiadoras como item imprescindível a ser cumprido para a garantia do repasse das verbas que sustentam os projetos locais. No entanto, em alguns casos o cumprimento das exigências de participação se torna mais importante do que sua efetivação. As ações participativas acabam se resumindo em um monte de assinaturas de presença às reuniões e eventos criados, mas que não refletem o alcance real do objetivo primário.

O histórico da favela tem em si a luta de permanência que mistura processos de remoção e urbanização, além das inovações interventivas e combinações de ações que acabam por desencadear dinâmicas e processos, por vezes, incontroláveis. Ao longo dos anos, desde o surgimento das favelas, a união comunitária e luta por direitos sociais e humanos sempre se fez presente, e a organização em prol de objetivos comuns, inicialmente local passou a ter proporções externas que atingiram a esfera política, econômica e jurídica. No entanto, essa noção de participação, como se verá adiante, foi sendo esvaziada.

2.1. Constituição e permanência das favelas

Desde a primeira década do século XX, o Rio de Janeiro, ficou conhecido mundialmente por suas características naturais aliadas às reformas urbanas, passando a ser referenciado como “cidade maravilhosa”. Suas belas paisagens são realçadas pelas extensas praias e pelas cadeias de montanhas bem próximas ao litoral, dentre as quais algumas se destacam pelos formatos exuberantes e, por isso, foram apropriadas como monumentos de atração turística da cidade como o Pão de Açúcar, o Corcovado e a Pedra da Gávea.

Marcante em seu relevo e visivelmente distinta da forma estrutural da cidade plana, destacou-se ao final do século XIX, uma forma de habitar muito peculiar, erigida e adaptada pelos pobres da sociedade carioca e que, desde então, cumpre uma função social para esta camada da população. Apesar de seguir um direcionamento inicial totalmente oposto aos monumentos naturais, em termos rentáveis, e longe do que se pode chamar de belo pelo ideal da arquitetura urbana tradicional, a favela sempre teve uma imagem condenada por seu aparente desordenamento arquitetônico, e por isso, julgada como incompatível com o nobre título da cidade.

No século XVII, o morar nos morros do Rio de Janeiro se constituía numa estratégia de localização, por conta da precariedade urbanística da cidade, constituída em grande parte de mangues e brejos, os quais sofriam constantes alagamentos e que, por isso, foram posteriormente aterrados. Segundo Fridman, *apud* Santos (2006, p. 60), a Igreja Católica teve influência na organização espacial deste centro urbano, e assim, “*não por acaso, em meados dos oitocentos, o Rio de Janeiro ainda era formado basicamente de casas térreas, onde os maiores edifícios, na sua grande parte religiosos, estavam localizados nos **morros**, mostrando as fachadas do século XVII*” (SANTOS, 2006, p. 60 – grifo nosso).

No século XIX, a ocupação dos morros como forma de moradia, para além dos religiosos, também foi uma prática utilizada pelos negros fugitivos como estratégia de abrigo e esconderijo na época da escravidão. As áreas mais

altas eram usadas pelos escravos como locais de refúgio, devido à elevação e difícil acesso, estabelecendo ali verdadeiras comunidades rurais - os quilombos.

Até então, os morros que não se destacavam como atração turística e se constituíam em áreas sem importância lucrativa para o governo local e para as imobiliárias. Assim, faziam parte da cidade como paisagem natural, ainda sem potencial exploratório. A construção de toda uma infraestrutura adaptável à elevação das encostas era impensável e também seria muito custosa. Por isso, não eram qualificadas como viáveis à expansão territorial urbana que contemplasse a construção de habitações formais.

Os investimentos urbanísticos nos pântanos e mangues eram mais importantes que nos morros, uma vez que a questão sanitária era um fator preocupante para os governantes e, com isso, havia uma necessidade real de obras em infraestrutura e saneamento das áreas planas da cidade. Assim, a valorização imobiliária estava fixada na cidade baixa e a esta é que os projetos de urbanização eram destinados.

Desde o século XIX, a então capital da República passou por reformas estruturais importantes que alteraram a imagem da cidade e influenciaram economicamente sua dinâmica social. Estas reformas, ao longo do tempo, acabaram por transformar o modo de vida da população carioca, a paisagem da cidade e criar contradições no tecido urbano, os quais foram sendo acirrados até os dias atuais.

Contudo, tais reformas, iniciadas na década de 1870, com os investimentos em infraestrutura para melhorias do transporte urbano (ROCHA, 1995), foram adensadas nos primeiros anos do século XX, com a Reforma Pereira Passos, a qual contribuiu para um aumento importante da população residente nas encostas dos morros, configurando a favela como *“uma nova estratégia de sobrevivência”* (ROCHA, 1995, p. 96) para os pobres.

A urbanização do Rio de Janeiro, iniciada pelo centro da cidade, em 1902, e idealizada segundo os moldes internacionais, valorizou consideravelmente esta região. A rapidez com que a reforma foi realizada na área central, entre 1902 e 1906, somada à falta de planejamento habitacional, principalmente para a população mais empobrecida, contribuíram para a intensificação dos problemas urbanos da cidade, dentre os quais podemos destacar: o inchaço

populacional no centro e imediações, a falta de moradias populares e o aumento das mazelas sociais.

Valorizado, o Centro ficou mais caro, e isso, inviabilizou a permanência da maioria das habitações e locações coletivas, como as casas de cômodos, estalagens e cortiços, os quais abrigavam grande parte dos trabalhadores mais pobres. A política de demolição dos cortiços do prefeito Pereira Passos, conhecida como “Bota Abaixo”¹², acelerou ainda mais o processo de redução deste tipo de habitação. Com isso, os pobres foram obrigados a se retirar, por conta própria, em nome da renovação urbana.

Fazendo uso anacrônico de um conceito recente, podemos dizer que nesta época houve no centro do Rio de Janeiro uma verdadeira gentrificação¹³. Na época não havia uma política de reassentamento para os removidos que não tinham imóveis. Com isso, a busca por outra opção de moradia ficava por conta destes que sem muita opção, pois o mercado imobiliário era escasso e acima de suas posses, teve na autoconstrução nos morros próximos a opção mais prática, rápida e barata frente à urgência da questão.

Uma das opções de moradia era ir para os subúrbios da cidade, mas estes exigiam investimentos em compra de terrenos (ou casas) e outros gastos como com transporte para o deslocamento diário entre a moradia e o local de trabalho. Por isso, parte da população que se instalou nestas áreas caracterizou-se por ter remuneração estável que garantia tal investimento, como os funcionários públicos e militares (BENCHIMOL, 2003, p. 265).

Mas, como nem todos se tinham condições financeiras para este tipo de investimento, grande parte dos excluídos pela urbanização da área central do Rio ocupou os morros do entorno e adensaram os bairros populacionais mais próximos como Gamboa e Santo Cristo. Havia uma necessidade concreta de permanência desta população nesta região da cidade, pois era mão de obra do comércio e residências locais, bem como, das grandes obras de infraestrutura

¹² Referência popular dada à reforma urbana realizada na gestão do prefeito Pereira Passos (1902-1906), a qual demoliu várias construções antigas do período colonial para a abertura de avenidas, embelezamento e melhoria das condições sanitárias da cidade do Rio de Janeiro.

¹³ Conceito criado pela socióloga britânica Ruth Glass, em 1964, no livro “London: aspects of change” para nomear as transformações imobiliárias ocorridas em determinados distritos londrinos, de base operária, e que estavam sendo revalorizados pela reapropriação local de uma classe social financeiramente mais elevada. Referia-se a especificamente à dinâmica urbana entre as classes operária e média da época.

em voga. Desta forma, o arcar com os custos de deslocamento diário, entre o centro e o subúrbio da cidade, pesava na escolha do novo local, uma vez que aumentava significativamente as despesas.

Como consequência de uma urbanização planejada apenas para uma área específica, houve o abandono de outras áreas da cidade. Com isso, os trabalhadores mais pobres, e suas famílias, se instalaram nas regiões onde não havia intervenções urbanísticas, e onde o poder de destruição do Estado, no sentido de remoções reformadoras, ainda não havia chegado, ou não tinha previsão que acontecesse de forma imediata. Neste caso, a falta de intervenções públicas, no início das ocupações dos morros, indicava o desinteresse estatal para a questão.

Assim, tais reformas, impulsionaram a população pobre à autoconstrução nas encostas dos morros da cidade. As favelas, consideradas *“um hábitat pobre, de ocupação ilegal e irregular, sem respeito às normas...”* (VALLADARES, 2005, p. 26) não eram visivelmente atraentes, devido ao seu aspecto precário, e por isso, eram vistas como verdadeiras aberrações e deveriam ser totalmente eliminadas no espaço carioca (BURGOS, 2006, p. 27). Com isso, a ideia de remoção das favelas, principalmente das áreas consideradas mais nobres da cidade, esteve inicialmente vinculada às questões sanitária e estética.

A construção de moradias nos morros ia aumentando conforme a necessidade e chegada de novos moradores, principalmente na área central da cidade, se estendendo posteriormente para outros locais. Assim, a constituição das favelas foi um processo gradual, não planejado ou registrado oficialmente, e, por isso, não há definição exata quanto à sua origem no Rio de Janeiro, mas esta dinâmica construtiva foi, de certa forma, permitida e apoiada pelo Estado, pois era uma alternativa providencial que contemplava as necessidades de mão de obra do processo de urbanização ocorrida em meio a um consenso velado pela falta de alternativas reais de habitação na cidade formal. Esse processo contribuiu indiretamente para o afastamento dos pobres das regiões planas da cidade.

O morar nas encostas dos morros não se configurava em problema social para o governo até as décadas finais do século XIX, pois a ocupação e o crescimento dos morros eram, de certa forma, controlados pelo governo. A execução das ocupações dependia da permissão estatal, conforme especificado

no Decreto Municipal nº 762 de 1º de junho de 1900, art. 33: "*os barracões toscos não serão permitidos, seja qual for o pretexto de que se lance mão para obtenção da licença, salvo nos morros que ainda não tiverem habitações*" (GONÇALVES, 2013, p. 50). Tinha-se, com isso, a noção de que as habitações nos morros eram provisórias e que as ocupações cessariam quando definido pelo governo. Dessa forma, os barracos eram construídos com materiais de pouca durabilidade, como madeira e estuque.

A paulatina consolidação e ampliação das favelas, como forma de habitação da classe trabalhadora mais pobre, estão diretamente vinculadas ao crescimento urbano e ao déficit habitacional já existente desde as últimas décadas do século XIX, potencializado pelas primeiras ações de reformas urbanas e das políticas higienistas de destruição dos cortiços. Diante disso, o investimento na autoconstrução de barracos ganhava mais peso e sentido na luta pela sobrevivência e manutenção da vida dos mais pobres em meio à cidade excludente.

Ao iniciar o século XX, o estabelecimento das favelas como local de moradia de pobres e negros, e o estilo de vida que levavam começou a incomodar a elite carioca. A favela passou a se configurar como um problema, tanto pela via médico higienista, quanto pela via social e urbana (VALLADARES, 2005, p. 36). As demandas pela remoção das favelas também se fundava na preocupação da classe dominante com a arquitetura estética da cidade a partir do controle e cuidado de sua ordem social (VALLADARES, 2005, p. 42).

No entanto, a caracterização das ocupações dos morros como "favela" se deu somente nas primeiras décadas do século XX, com a utilização generalizada do nome do Morro da **Favella** (hoje Morro da Providência) para referenciar estas formas de habitação e organização social. Este termo *favela* fazia clara referência a um tipo de aglomeração de construções irregulares autoconstruídas, sem aparente ordenamento, situadas nas encostas dos morros.

O Código de Obras do Distrito Federal (Rio de Janeiro) de 1937 foi o primeiro instrumento jurídico que reconheceu a existência das favelas através de sua tipificação, vinculando-as com a desordem, precariedade e ilegalidade (GONÇALVES, 2013). Sua finalidade era impedir o crescimento das favelas através da proibição da construção de novas casas ou melhoria das existentes.

Ao mesmo tempo, previa sua substituição por “núcleos de habitação de tipo mínimo”, a exemplo dos Parques Proletários.

Foram construídos os Parques Proletários da Penha, Caju e Gávea, entre os anos de 1941 e 1943, os quais tinham um caráter provisório com a promessa de reforma das favelas de origem e posterior retorno dos moradores, o que não ocorreu. Desta forma, esta provisão habitacional se constituiu como instrumento de remoção e de controle disciplinador para os favelados. Sobre esta experiência, Burgos (2006, p. 28) comenta:

Afinal, em um contexto dominado pela cidadania regulada, o problema da favela não podia ser lido pelo ângulo dos direitos sociais. Pré-cidadãos, os habitantes das favelas não são vistos como possuidores de direitos, mas como almas necessitadas de uma pedagogia civilizatória – eis a representação que emoldura a experiência dos parques proletários. (BURGOS, 2006, p. 28).

A ameaça da remoção era uma realidade angustiante. Por isso, os favelados passaram a se organizar contra as remoções, e a defesa da favela se tornou uma bandeira de luta pelos direitos de permanência, de reconhecimento como organização social, de acesso a serviços, de propriedade da terra, por melhores condições de vida e de não criminalização.

Neste contexto, muitas ações governamentais foram engendradas para as favelas, cujos direcionamentos ao longo da história das intervenções públicas sempre estiveram fincados em dois princípios fundamentais: a remoção e a urbanização. Inicialmente, tais ações apareceram como ideias interventivas contrapostas, mas que ao longo dos anos se mostraram como ações que ora mantém a dicotomia, ora se complementam.

A remoção de favelas é uma intervenção de base governamental que tem como princípio a extinção total ou parcial destas localidades. Constitui-se em ameaça à população favelada que, dependendo dos governantes, pode ser enfatizada, deixada de lado, ou até mesmo dissimulada, mas nunca foi extinta das plataformas governamentais até os dias atuais. Sua prioridade atual se apoia no ideal de “embelezamento” da cidade que carrega consigo a noção de direito de utilização do solo por quem tem poder financeiro para usufruí-lo.

Entre as décadas de 1940 e 1950 a industrialização brasileira contribuiu para a migração de uma massa populacional do campo para a cidade,

principalmente da região nordeste, em busca de emprego e melhores condições de vida na região sudeste. Diante da ausência de uma política habitacional adequada e o custo do mercado imobiliário, as favelas continuaram a ser uma alternativa importante de moradia, o que contribuiu de forma significativa para o aumento da população favelada nesta cidade.

Os investimentos públicos, para o alcance da erradicação, passaram pela criação da Comissão de Extinção de Favelas (1947), a qual teve participação efetiva na guerra declarada do governo municipal carioca contra os favelados, a qual tinha um plano de ação conhecido por “Batalha do Rio” (1948). Tal plano englobou uma campanha midiática pela extinção das favelas e ações de remoção que privilegiaram a transferência desta população para locais distantes da área central da cidade.

Na contramão desta pressão política e ideológica, os favelados não ficaram passivos frente às ameaças de remoção e se constituíram como atores políticos, instituindo lideranças locais vinculadas e apoiadas por partidos políticos, nas lutas por direitos sociais coletivos, de permanência das favelas existentes e melhorias locais. Com isso, lutavam pela urbanização, pois se apresentava como a solução para o problema da remoção, visto que era entendida como reconhecimento e permissão estatal das ocupações.

O segundo princípio de intervenções junto às favelas diz respeito à urbanização. O conceito de urbanização, aplicado em relação ao desenvolvimento urbano é compreendido como procedimentos e ações de qualificação urbana, sendo descrito pelo Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa (2009, p. 1.909), como *“um conjunto de técnicas e de obras que permitem dotar uma cidade ou área de cidade de condições de infraestrutura, planejamento, organização administrativo e embelezamento conforme os princípios do urbanismo”*.

Algumas ações de urbanização entraram na cena carioca de forma gradual, a partir de 1947, com a criação da Fundação Leão XIII, proveniente de uma parceria do Estado com a Diocese do Rio de Janeiro, cujas ações locais eram realizadas por agentes religiosos que atuavam como “disciplinadores” direcionados pela ideia de “dar assistência material e moral” aos favelados. A Fundação Leão XIII contribuiu para a adoção de medidas governamentais que humanizassem e qualificassem estruturalmente a vida na favela através da

implantação de serviços básicos: água, esgoto e luz. No entanto, o objetivo era melhorar as condições de vida nas favelas, mas não se pretendia consolidá-las. As favelas continuavam sendo percebidas como um espaço provisório.

De 1950 e 1960, o número de habitantes nas favelas cariocas quase dobrou, passando de 170 mil para 335 mil (BRUM, 2012, p. 68). A população favelada reforçou a luta pelo direito de permanência com melhorias locais e direito à posse das terras ocupadas. Nessa conjuntura, a mobilização política dos favelados ganha novos contornos e não se restringem mais à identificação e mobilização por uma causa local, mas sim de causas coletivas que envolviam demandas de todas as favelas.

A União dos Trabalhadores Favelados (UTF), fundada pelo advogado Antoine de Magarinos Torres, em 1954 - inicialmente no Morro do Borel, mas que se espalhou por várias favelas - foi uma primeira iniciativa de federalizar as associações locais de moradia em torno de uma agenda comum (AMOROSO, 2015, p. 106-111). Esse movimento se materializou com a criação da Federação de Associações de Favelas do Estado da Guanabara - FAFEG (1963).

A UTF foi uma entidade representativa de diversas favelas (AMOROSO, 2015, p. 113), evidenciando a organização e mobilização dos favelados contra as tentativas de despejo por reintegração de posse, e pelo direito de permanência dos moradores no local. Marcou sua ação realizando passeatas e protestos em frente às sedes do governo (AMOROSO, 2015, p. 119), cuja participação dos moradores de favelas não se restringia a estes espaços, mas também à administração, organização e decisão sobre as ações da entidade (AMOROSO, 2015, p. 130).

Em 1956, a criação do SERFHA (Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas), primeiro órgão oficial voltado para a urbanização das favelas, trouxe a possibilidade deste tipo de intervenção como método de governo. O SERFHA unificou as ações da Fundação Casa Popular (FCP) e da Fundação Leão XIII, a qual, a partir de uma postura político-pedagógica, assumiu uma condição de mediadora na relação entre Estado e favelados (COSTA, 2015, p. 41).

As ações de melhoramento ocorriam de forma pontual, principalmente em favelas situadas nas áreas mais valorizadas da cidade, proporcionando o acesso

a serviços fundamentais como água encanada, rede de energia e tratamento de esgoto, além de inibir a construção de novos barracos. Entretanto, a intencionalidade da oferta de bens e serviços sociais tinha uma perspectiva higienista e ordenadora, visto que a favela era tida pela elite como uma anomalia urbana, a ser resolvida com ações meramente físicas, baseadas na “limpeza” (MAGALHÃES; VILLAROSA, 2012).

Apesar de ter tido sua origem fundamentada em ações moralizadoras, as primeiras intervenções de urbanização nas favelas contribuíram significativamente para a consolidação destas áreas no espaço urbano, uma vez que comprovou a viabilidade das encostas dos morros serem transformadas e apropriadas para a habitação, a partir de sua estruturação realizada e financiada com recursos públicos. Com isso, a urbanização se tornou uma possibilidade real de ação dos governos e reforçou a luta dos favelados pela permanência em seus territórios.

Entretanto, em meados dos anos 1960, com a ditadura militar (1964-1985), a política habitacional passou a ter como principal projeto governamental o retorno à remoção das favelas. Estas ações eram centradas na transferência compulsória dos moradores para casas ou conjuntos habitacionais, construídos para este fim, ao mesmo tempo em que destruía os barracos e integrava os terrenos liberados ao mercado imobiliário. Tal política esteve diretamente associada ao reassentamento dos favelados nas periferias da cidade.

Com isso, pode-se inferir que o objetivo principal das remoções não tem como primazia o favorecimento da população favelada, ainda que tratada como “beneficiária” deste tipo de intervenção, pois os removidos, além de afastarem do local de trabalho e moradia, também tinham que arcar com os custos da nova moradia.

As medidas governamentais, voltadas para a remoção, sobretudo nas décadas de 1960 e 1970, foram bastante expressivas, pois neste período cerca de 140 mil pessoas foram removidas das favelas cariocas (SILVA & BARBOSA, 2005, p. 47). No entanto, algumas remoções vieram dissimuladas pelo discurso de “urbanização”, como foi o caso do já citado projeto dos parques proletários provisórios, como descrito por Rodrigues (2013):

Com o tempo os Parques proletários Provisórios abrigavam número de pessoas cada vez maior repetindo os processos de crescimento das favelas e saturação das infraestruturas instaladas. Assim, os parques proletários provisórios acabaram sendo reconhecidos como favelas já nos censos realizados em 1948 (Prefeitura) e 1950 (IBGE). Eram, entretanto, 'favelas oficiais', pois a prefeitura destinava funcionários e verbas esporádicas para reforma das instalações dos parques, até meados da década de 1950, de acordo com registros do Diário Oficial da União. (RODRIGUES, 2013, p. 12).

Neste período crítico e repressivo, mesmo com severas restrições às formas de organização e mobilização social, a luta dos moradores de favelas persistiu. Houve quatro Congressos de Favelas, nos anos de 1964, 1968, 1972 e 1984, sob a organização da FAFEG/FAFERJ. Mas, infelizmente, a repressão da ditadura, com prisões e desaparecimentos de inúmeros líderes favelados, acabou por provocar a desmobilização do movimento dos favelados.

A urbanização de favelas nesse período se resumiu a experiência da CODESCO (Companhia de Desenvolvimento de Comunidade), criada em 1968, e que tinha por finalidade a urbanização de favelas com a participação dos moradores. A experiência de urbanização proposta pela CODESCO, a qual será descrita posteriormente, provou que é possível o envolvimento da população da elaboração de projetos para sua localidade.

A principal experiência da CODESCO aconteceu na favela de Brás de Pina. Uma das críticas a essa iniciativa foi a impossibilidade do processo de urbanização produzir um processo de geração de renda que promovesse um aumento de renda dos moradores proporcional com a nova condição de vida proposta com as transformações locais (VALLA, 1986). Assim, a valorização da favela, através da urbanização, e a falta de condições financeiras compatíveis que garantissem a permanência dos moradores no local, acarretaram um tipo de remoção disfarçada, conhecida por "remoção branca".

Contudo, a possibilidade de urbanização democrática não vingou, pois em 1968, o governo federal, com a criação da CHISAM (Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio), procurou reforçar os esforços em prol das remoções de favelas do Rio de Janeiro. Durante seu período de existência, até 1973, a CHISAM foi a principal autoridade do programa habitacional de erradicação de favelas no Rio de Janeiro.

A partir da década de 1970 os movimentos de favela voltaram a se rearticular. Ocorreram, no Rio de Janeiro, dois Encontros Estaduais de Favelas, o primeiro em 1981, e o segundo em 1982, *“cujo objetivo foi reafirmar a identidade política da FAFERJ, como a entidade que esteve sempre presente nos momentos de luta e pela garantia dos direitos”* (SANTOS, 2009, p. 43). Estes encontros se constituíram como *“espaços de demonstração de força organizativa e de apresentação de reivindicações”* (SANTOS, 2009, p. 30) e muito contribuíram com aumento da força na luta pelos direitos dos favelados.

A política de remoção diminui sensivelmente a partir de 1975, e o fracasso na remoção do Vidigal¹⁴, em 1977, parece ser o fim do período das grandes remoções do período militar. Neste caso, os moradores buscaram o apoio da Igreja Católica, através da Pastoral de Favelas (criada neste período), e de pessoas renomadas, como juristas e parlamentares, que pudessem se unir à luta da favela contra a remoção. Um destes foi Dr. Sobral Pinto, cujo nome é lembrado até hoje, pois foi homenageado com seu nome em uma das ruas da favela. Magalhães (2013), ainda destaca que:

O caso do Vidigal se tornou um caso paradigmático, dentre outros motivos, por ter sido um dos mais expressivos êxitos dos movimentos de favelas contra as políticas de remoção e por ter sido um caso, talvez o primeiro na história da cidade do Rio de Janeiro, em que esse resultado foi obtido pela via judicial. (MAGALHÃES, 2013, p. 60).

Esta nova forma de organização, a partir de uma participação política e mais ativa dos moradores, e que ultrapassava os limites locais, na luta pela consolidação e urbanização das favelas, é o que Brum (2006) nomeia de *“associativismo de resistência”*, o qual tem grande potencial de transformação da sociedade e alteração do Estado e de suas políticas (BRUM, 2006, p. 183).

Em 1979, é criado o PROMORAR (Programa de Erradicação da Subhabitação), custeado com recursos do BNH (Banco Nacional da Habitação). Esse programa não estava voltado para o reassentamento da população

¹⁴ No final da década de 1970, houve uma tentativa, por parte da prefeitura carioca, de remoção dos moradores do Morro do Vidigal, sob a alegação que o local se caracterizava como área de risco. A organização e mobilização dos moradores, juntamente com o apoio de instituições externas e autoridades venceram esta batalha pela permanência local. Para maiores informações ver: TEPEDINO (2007) e FERREIRA (2015).

favelada em áreas distantes, mas sim na urbanização de favelas. Segundo o Ministro do Interior, Mário Andreazza, o programa visava “*solucionar o problema das habitações subumanas, as favelas e as palafitas, urbanizando-as, quando possível, e erradicando-as*”, quando eram consideradas como caso perdido (VALLA, 1986, p. 141).

Através do PROMORAR, em nível local, as prefeituras tinham a responsabilidade pela urbanização de loteamentos irregulares e clandestinos, bem como, pela regularização e parcelamento do solo urbano de acordo com a Lei nº 6766/1979. Este programa teve sua primeira experiência no Rio de Janeiro, cidade em que ficou conhecido como PROJETO RIO, cuja intervenção se concentrou na Baía da Guanabara e nas favelas da cercania.

As ações propostas tiveram pontos muito interessantes para a população favelada, dentre as quais podemos destacar: a previsão da permanência da população no mesmo local após a eliminação das habitações consideradas subnormais; o suprimento de outra moradia construída pelo projeto em substituição da destruída; a recuperação e o desenvolvimento de assentamentos subnormais.

A ocorrência do seminário Ideologia, Educação e as Favelas do Rio de Janeiro, realizado em 1980, pelo Instituto de Estudos Avançados em Educação (IESAE) da Faculdade Getúlio Vargas (FGV), apontou para a reflexão sobre um falso antagonismo entre remoção e urbanização, através da análise dos efeitos das políticas de urbanização nas favelas da época (VALLA, 1986, p. 162).

Foi verificado pelos pesquisadores que estava ocorrendo um tipo de inversão da forma de remoção tradicional, ou seja, sucedia o abandono de uma forma repressiva e violenta, pela adoção de uma forma sutil, através da promoção de melhorias e valorização imobiliária, que culminava numa mudança induzida dos moradores originais (VALLA, 1986, p. 162). Se intencional ou não, não se pode afirmar, mas a exposição do sociólogo Pedro Castro, no referido seminário, contribuiu muito para a reflexão sobre o conceito de “remoção branca”, mostrando que estava ocorrendo uma inversão das ações, como verificado abaixo:

No passado, o trajeto foi o seguinte: remoção – apropriação – mercado, ou seja, removia-se os favelados, apropriava-se do terreno, e depois construía-se,

colocando no mercado imobiliário uma área que era antigamente desvalorizada. Mas agora (...) o processo é inverso: mercado – apropriação – remoção, ou seja, muitas empresas infiltram-se na comunidade para dividi-la, e assim, dela melhor apropriar-se. (VALLA, 1986, p. 163)

Valladares (1983), com base nesta noção de falsa oposição entre as intervenções de remoção e urbanização, que até então se mostravam distintas e opostas, faz uma das primeiras definições sobre o conceito, como pode ser verificado no trecho a seguir:

O caso de Brás de Pina chamou também a atenção dos estudiosos para a ‘falsa oposição entre remoção e urbanização de favelas’ (Castro, s/d, p. 19), uma vez que a urbanização pode implicar, ao longo do tempo, numa remoção branca, com os antigos moradores sendo substituídos por força das leis do mercado imobiliário. (VALLADARES, 1983, p. 36).

A ocorrência do termo, ao longo destes anos, tem apresentado duas variações na escrita, a saber, “remoção branca” e “expulsão branca”, com a mesma significação, sendo a escolha da terminologia uma opção pessoal dos autores em seus usos. Geralmente, a utilização do termo se restringe a indicá-la, com base em Valladares (1983) como “remoção via mercado”. Todavia, outros autores fazem uso de atributos distintos, mas que partilham da mesma idéia. Assim, definem a remoção branca como: remoção silenciosa (VALLA, 1986), camuflada (PASTUK, 2012), invisível (SILVA, 2010), ou, indireta (JÚNIOR, 2015).

A valorização de determinada área através de ações de renovação urbana, que no caso das favelas, ocorre com a urbanização, dá impulso ao aumento dos valores dos imóveis e aluguéis, bem como, do custo de vida local, e com isso, obriga os moradores mais pobres destas localidades a migrar para regiões mais baratas da cidade, geralmente para os subúrbios e baixadas.

A década de 1980 representou um marco para a permanência das favelas cariocas, sobretudo pelas políticas implementadas pelo governo de Leonel Brizola (1983-1987 e 1991-1994). Foi desenvolvida uma agenda social especial para as favelas e de atenção aos favelados, valorizando sua cultura, territórios e direitos, além de iniciar os primeiros projetos de urbanização e regularização de favelas, que procurou alterar a política de segurança pública em relação às

favelas ao “*definir uma nova conduta para as polícias civil e militar perante os excluídos, baseada no respeito a seus direitos civis*” (BURGOS, 2006, p. 42).

O Programa “Cada família, um lote”¹⁵ que propunha a regularização fundiária das áreas faveladas contribuiu para uma mudança significativa no quadro de ameaças constantes de remoção. Apesar dos resultados decepcionantes do programa, os moradores de favelas obtiveram mais segurança de suas posses, o que acarretou na melhoria de suas casas com a expansão das construções em alvenaria nas favelas cariocas, principalmente nas favelas da zona sul carioca.

A habitação na favela passa por inúmeros processos de construção e reconstrução até chegar ao idealizado pelo morador. Esses processos podem durar uma vida inteira, pois dependem da capacidade de financiamento em materiais e pagamento de mão de obra. Por isso, o engajamento na luta por permanência, de acesso a bens e serviços, de propriedade da terra se tornam tão significativos para os moradores. Por conta deste desenvolvimento de uma moradia à custa de uma vida inteira, ou parte dela, é criado um sentimento de pertencimento ao local.

Contudo, olhando para o conjunto arquitetônico, ou seja, a favela em si, não é possível identificar uma padronização espacial. A favela não é pensada antes de ser constituída. Ela obedece à necessidade e a capacidade de seus moradores. Da mesma forma, há uma expansão de um mercado imobiliário informal, muitas vezes extremamente lucrativo, que ainda permite, apesar do encarecimento do preço dos imóveis em favelas, a produção de moradia a preço mais acessível, mesmo em zonas mais centrais da cidade.

Com a mudança construtiva, as favelas ampliaram sua capacidade demográfica, pois as alvenarias possibilitaram a verticalização das favelas. Antes, o aumento de moradores dependia muito da expansão territorial da favela, mas a partir da melhoria das construções surgiu a possibilidade da verticalização, que também propiciou o aumento do mercado de aluguéis nas

¹⁵ Programa de regularização fundiária (1982), do governador do Estado do Rio de Janeiro, Leonel Brizola, que previa a concessão de títulos de propriedade privada para 400.000 imóveis localizados em favelas e loteamentos informais do Estado do Rio de Janeiro (GONÇALVES, 2006).

favelas, pois os próprios moradores passaram a construir para alugar e, assim, garantir ou melhorar a renda familiar.

A partir desta década, as favelas cariocas tiveram um aumento da violência em seus territórios, visto que viraram alvo de disputas entre facções de traficantes rivais, visando a ampliação do controle territorial e oferta de drogas. O paradoxo do processo de democratização foi que a garantia do direito à permanência e a melhoria dos serviços coletivos locais aconteceu com o aumento exponencial da violência, reforçando as representações negativas em relação a esses espaços.

A política da “não remoção” se materializou na Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro de 1990. No entanto, a garantia de permanência das favelas ainda é instável, o que ficou comprovado com a preparação da cidade para os megaeventos que aconteceram na cidade nos últimos anos. Assim, se, de um lado, houve o retorno das remoções de favelas, de outro lado, a criação do programa de pacificação de favelas (UPP) ¹⁶ reforçou a abertura destas para o turismo, principalmente nas favelas situadas na zona sul do Rio de Janeiro.

Os programas de urbanização que se constituíram, a partir da década de 1990, visaram a promoção de urbanizações mais complexas, tendo por base legal o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro (Lei Complementar nº 16, de 04 de junho de 1992). O novo conceito de favela, como *“área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação da terra por população de baixa renda, precariedade da infra-estrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e de alinhamento irregular, lotes de forma e tamanho irregular e construções não licenciadas, em desconformidade com os padrões legais”* (art. 147), serviu de aparato para as novas intervenções.

Com base nas recomendações desta lei, as favelas deveriam integrar *“o processo de planejamento da Cidade, constando nos mapas, cadastros, planos, projetos e legislação, relativos ao controle do uso e ocupação do solo, e da programação de atividades de manutenção dos serviços e conservação dos*

¹⁶ Unidade de Polícia Pacificadora – é um programa de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, inaugurado em 2008, cuja elaboração se fundamenta nos princípios da Polícia de Proximidade. O programa previa a retomada de territórios dominados por traficantes e diminuição da violência local. Em 2015, através do Decreto nº 45.186 (art. 1), o Programa de Polícia Pacificadora adquire status de política de Estado, deixando de ter um caráter de provisoriedade. Disponível em: http://www.upprj.com/index.php/o_que_e_upp. Acesso em: 20 fev. 2017.

equipamentos públicos nelas instalados”, garantindo “a permanência dos moradores na favela beneficiada”, a “participação da comunidade no programa”, a “integração da favela ao bairro e ao aglomerado de favelas onde está situada”, bem como a “preservação da tipicidade da ocupação local” (art. 149-152).

Alicerçado nestas prerrogativas, em 1994, o governo carioca criou o Programa Favela Bairro. Passou-se, então, a urbanizar as favelas a partir de planejamentos mais complexos, visando a transformação destas áreas a partir da perspectiva de bairros, principalmente no que se referia à infraestrutura, saneamento básico e moradia. Nesta iniciativa, também foi incluída, a promoção de acessibilidade adequada e a criação de equipamentos públicos, visando a integração das favelas aos bairros circunvizinhos. O programa alcançou cerca de 140 favelas e loteamentos.

Com o Plano Diretor atual (Lei Complementar nº 111 de fevereiro de 2011), houve uma alteração na conceituação da favela ao ser acrescida a caracterização de clandestinidade. Desta forma, a favela é reconceituada como “área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação clandestina e de baixa renda, precariedade da infraestrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e alinhamento irregular, ausência de parcelamento formal e vínculos de propriedade e construções não licenciadas, em desacordo com os padrões legais vigentes” (art. 234, § 3º).

Este instrumento restaurou o precedente da remoção na cidade, que foi bastante providencial para as ações da prefeitura, no contexto dos megaeventos. Com base no Plano, a restrição do uso residencial de áreas que causassem “risco à população” ou que fossem “incompatíveis com a proteção do meio ambiente” (art. 15), acrescentadas à necessidade de reformulação viária, foram justificativas utilizadas para a remoção em massa de pobres e favelados do tecido urbano carioca. Segundo o §2º do art. 15, *“os moradores que ocupem favelas e loteamentos clandestinos nas áreas referidas no parágrafo anterior”*¹⁷

¹⁷ Art. 15 - §1º: Não serão permitidas construções em áreas consideradas impróprias pela administração municipal, tais como: I - áreas de risco; II - faixas marginais de proteção de águas superficiais; III - faixas de proteção de adutoras e de redes elétricas de alta tensão; IV - faixa de domínio de estradas federais, estaduais e municipais; V - áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação da Natureza; VI - áreas que não possam ser dotadas de condições satisfatórias de urbanização e saneamento básico; VII - áreas externas aos ecolimites, que assinalam a fronteira entre as áreas ocupadas e as destinadas à proteção ambiental ou que apresentam cobertura vegetal de qualquer natureza; VIII - vãos e pilares de viadutos, pontes,

deverão ser realocados,...”, observando, também, as normas ambientais (art. 15 §3º).

Art. 205. Para viabilizar soluções habitacionais de interesse social, o Município poderá adotar padrões diferenciados de exigências urbanísticas e de infraestrutura mediante a declaração de Áreas de Especial Interesse Social - AEIS, desde que sejam asseguradas as condições de segurança, higiene e habitabilidade das habitações, incluindo equipamentos sociais, culturais e de saúde, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local. (RIO DE JANEIRO, 2011).

A declaração do território de favelas e loteamentos irregulares como AEIS¹⁸, para a intervenção municipal para a urbanização (art. 210, § 4º), visto que são *“submetidos a regime urbanístico específico, relativo a implementação de políticas públicas de desenvolvimento urbano e formas de controle que prevalecerão sobre os controles definidos para as Zonas e Subzonas que as contêm”* (art. 70), torna estas áreas e seus moradores vulneráveis a legislações e planejamentos limitadores, e por vezes, eliminadores destas formas de habitação.

Atualmente, as ações de urbanização em favelas são voltadas para a construção ou adaptação de uma infraestrutura urbana compatível com a da cidade formal, vinculada à construção de grandes edificações de aspecto futurista e que servem de atrativos turísticos e intermediadores entre estes dois espaços, promovendo ao que é preconizado no Plano Diretor (2011):

Art. 3º - A política urbana do Município tem por objetivo promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e da propriedade urbana mediante as seguintes diretrizes:

V - Urbanização das favelas, dos loteamentos irregulares e clandestinos de baixa renda, com a implantação de infraestrutura, saneamento básico, equipamentos públicos, áreas de lazer e reflorestamento, aproveitando de todo o potencial turístico, visando à sua integração às áreas formais da Cidade, ressalvadas as

passarelas e áreas a estes adjacentes; e IX - áreas frágeis de encostas, em especial os talwegues, e as áreas frágeis de baixadas.

¹⁸ Área de Especial Interesse Social - AEIS é aquela destinada a Programas Habitacionais de Interesse Social – HIS, destinados prioritariamente a famílias de renda igual ou inferior a seis salários mínimos, de promoção pública ou a ela vinculada, admitindo-se usos de caráter local complementares ao residencial, tais como comércio, equipamentos comunitários de educação e saúde e áreas de esporte e lazer, abrangendo as seguintes modalidades: a) AEIS 1, caracterizada por: 1. áreas ocupadas por favelas e loteamentos irregulares; 2. conjuntos habitacionais de promoção pública de interesse social e em estado de degradação (art. 70, parágrafo único, inciso II).

situações de risco e de proteção ambiental. (RIO DE JANEIRO, 2011, art. 3, inciso V).

Embora seja inviável a organização espacial da favela de forma idêntica à cidade plana, devido às características específicas como o relevo, tipos de edificações e dinâmicas já consolidadas, a urbanização das favelas segue projetos que tentam adequá-las a um estilo de vida urbano incompatível com sua realidade organizativa, e que, por isso, tendem ao fracasso, principalmente quando não consideram a participação dos moradores locais no planejamento das intervenções.

Os resultados destas formulações acrescentam desordem e desestabilização ao interior das favelas por desrespeitar a organização e dinâmicas próprias do local. Com isso, é desencadeado um processo de desconstrução interna a partir do não reconhecimento comum. E como consequência, ocorrem mudanças estruturais, sociais, políticas, econômicas e até mesmo culturais dentro das favelas. O problema está justamente na não inclusão dos favelados nestas formulações, pois não são participativas, solicitadas e, por isso, não reconhecidas pela maioria dos moradores. O sentido de comunidade fica restrito e é substituído por outros como: individualidade e particularidade.

No contexto das intervenções nas favelas, são identificadas formas de relacionamento entre governo e população favelada que muito se assemelham a formas políticas de controle populacional como o mandonismo¹⁹ e o clientelismo²⁰. Com isso, é verificável que estes tipos de projetos estão mais comprometidos politicamente, do que socialmente, uma vez que, servem prioritariamente de propaganda política para seus executores. A população é

¹⁹ Mandonismo – definido como uma característica da política tradicional coronelista, na qual “o mandão, o potentado, o chefe, ou mesmo o coronel como indivíduo, é aquele quem em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse de terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política” (CARVALHO, 1997). Esta forma oligárquica de exercício do poder ocorre principalmente em regiões isoladas, mas a postura de muitos governantes se compara a ela quando deliberam sobre a vida de determinado grupo social. No caso das favelas o recurso estratégico do “mandão” seria o próprio poder executivo.

²⁰ Clientelismo – “indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto” (CARVALHO, 1997).

apenas obrigada a se apropriar do legado das intervenções, sendo este bom ou ruim para o coletivo local.

Ainda sobre as relações mandonistas nos projetos de urbanização de favelas podemos nos remeter as formas de planejamento que seguem direcionamentos tecnocráticos, distantes da realidade local, e sem nenhuma pretensão em identificar as reais necessidades da população atingida. Não se consulta a população local a respeito.

Com o advento dos megaeventos na cidade do Rio de Janeiro, houve por parte do governo, como já citado, uma supervalorização das áreas nobres da cidade e dos locais que serviriam de suporte para as instalações esportivas. Com isso, os investimentos em obras de remodelamento e mobilidade urbana se tornaram os objetivos principais. As favelas se tornaram mais uma vez alvo das intervenções e remoções voltaram para a gramática política.

Nas favelas da zona sul, as quais receberam grandes investimentos em urbanização, via governo federal, houve melhorias significativas na qualidade de vida da população local, ao mesmo tempo em que, tais melhorias serviram de atrativos para “os de fora”, ou seja, pessoas que não moravam ou freqüentavam as favelas, mas que passaram a adotá-las como local turístico, residencial e de lazer, interferindo diretamente na dinâmica local. Com isso, verifica-se o ressurgimento do discurso sobre remoção branca, cujo conceito permanece com o mesmo sentido dos anos 1970.

Por conta disso, a favela, considerada como local clandestino, como já visto no art. 234, § 3º, do Plano Diretor de 2011, tem sempre sua estabilidade habitacional posta em risco. Contudo, essa temática da remoção vem sendo apresentada sob novos aspectos, como por exemplo, na instrumentalização do programa “Minha Casa, Minha Vida” (MCMV²¹) para assegurar remoções de favelas.

As habitações construídas pelo programa, referentes à primeira faixa, ou seja, famílias cujo teto de renda mensal não ultrapassa de três salários mínimos,

²¹ O Programa Minha Casa, Minha Vida - MCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) – (Art. 1º, Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011).

são utilizadas para a realocação de moradores removidos de favelas, como pode ser verificado no estudo²² realizado por Faulhaber (2015), o qual mapeia as remoções ocorridas entre 2009 e 2013 na cidade do Rio de Janeiro (Anexo 1), apesar desta previsão constar apenas a partir do Decreto nº 43.415 de 10 de janeiro de 2012, conforme o item 1.2.1 no anexo A do referido decreto: *“uma moradia no local, mediante a construção de unidades habitacionais padrão quando previstas no projeto ou num empreendimento do Programa Minha casa Minha vida ou similar”*.

Contraditoriamente, a imagem da favela é utilizada como paisagem que identifica internacionalmente a cidade do Rio de Janeiro, como verificado na vinheta oficial FIFA da Copa do Mundo de 2014 e na Cerimônia de Abertura das Olimpíadas 2016. As melhorias trazidas pelas urbanizações locais favoreceram os moradores locais, e a promoção da imagem da favela como atrativo turístico a torna exposta à especulação imobiliária e à novas apropriações que tem potencial de lhe tirar o sentido inicial de comunidade.

As favelas que ora são desprezadas e sofrem com as ameaças de remoção, por estarem intimamente vinculadas à pobreza e à aparente desorganização espacial, e ora são “reconhecidas” como espaços da cidade e se mostram atrativas, via turismo, e com grande potencial de lucrativo, têm também distinções entre si que são verificáveis através das regiões que se localizam, e principalmente, pelos investimentos urbanos que recebem do governo. Mas esta é uma discussão que não será aqui desenvolvida.

2.2.

Ações e projetos de urbanização e a participação dos favelados

Como já vimos, a urbanização de favelas surgiu no cenário carioca como uma forma de garantir melhores condições de vida para os moradores de favelas e, seguidamente, como contraposição à remoção, sendo requerida e defendida pelos favelados. Assim, a noção de urbanização de favelas iniciou com a

²² Estudo retratado no livro “SMH 2016: Remoções no Rio de Janeiro Olímpico”.

conquista de serviços básicos, ainda que pontuais e não totalmente acessados (água e energia), e foi progressivamente ampliando a oferta de serviços mais complexos até chegarmos na configuração atual, que contempla uma gama de serviços e ações urbanas que, por muitas vezes, ultrapassam as necessidades locais e chegam a incluir a construção de monumentos para a atração turística local.

Assim, as primeiras ações de urbanização identificadas em favelas do Rio de Janeiro datam da década de 1940, as quais uniam esforços das Comissões de moradores de favelas, inicialmente as da zona sul (Pavão, Pavãozinho, Cantagalo e Babilônia), da Igreja Católica e do PCB (Partido Comunista Brasileiro), através dos Comitês Democráticos Populares, para reivindicar por melhorias de infraestrutura nestas localidades, as quais se direcionavam para instalação de bicas d'água e postes de energia, pavimentação e saneamento (BITTENCOURT, 2012, p. 81-83), além do gerenciamento destas.

Estas ações iniciais de mobilização, em prol de melhorias locais, a partir das iniciativas dos próprios moradores que lutavam em prol do bem estar coletivo, se aproximam do tipo de participação genuína, como vista em Mészáros (2010), uma vez que não se apresentam institucionalizadas e a autonomia dos participantes não dependia do que era proposto por entidades externas ao local. Os moradores lutavam por si mesmos. Este tipo de participação se apresenta democrática via o aparente associativismo e representação interna.

Para combater a ameaça comunista nas favelas as ações da Fundação Leão XIII estimularam a criação de Centros de Ação Social (CAS) e de Associações de Moradores, com o objetivo de organizar os moradores em torno dos problemas coletivos centrais e sua posterior solução, seja através de obras ou serviços (BITTENCOURT, 2012, p. 86-87). Desta forma, a população das favelas participava apoiando as atividades realizadas por estas instituições locais e a solução das demandas os estimulava a continuar na luta pela resolução das questões comunitárias (p. 88).

Tais ações se realizaram com base no princípio do desenvolvimento comunitário, o qual se baseava *“na certeza de que, sem a participação dos principais interessados, nada poderia dar certo”* (VALLADARES, 2005, p. 77). Entretanto, esta perspectiva tinha uma noção de participação coordenada e

subalterna das classes populares, orientadas pelo trabalho pedagógico das instituições, como já visto.

Desta forma, podemos dizer que nesta década, e na posterior, a urbanização nas favelas ocorria de forma ainda tímida, pontual e sem projeto específico elaborado por órgãos públicos. As ações partiam da solicitação dos moradores, que buscavam uma qualidade de vida melhor através da organização e estruturação de suas localidades desprezadas pelo poder público. Também, não ocorriam em períodos determinados, pois se baseavam apenas no suprimento das necessidades reivindicadas. Assim, a participação dos moradores iniciava anteriormente à execução das melhorias e se mantinha durante e após as conquistas, através da administração destas.

Em 1960 a Operação Mutirão, programa vinculado à SERFHA, foi criado visando a cooperação entre o governo e as favelas. Este foi o primeiro programa de urbanização estadual, de iniciativa do governo, embora tenha tido um breve período de vigência, apenas um ano e meio. Este programa abriu o precedente da participação comunitária, a partir do envolvimento dos moradores de favelas no processo de urbanização através do esforço físico e não remunerado, ou seja, os moradores colocavam a “mão na massa”.

A população local reunia-se e fazia ações coletivas de limpeza e melhoramentos das próprias favelas em que moravam. A Operação Mutirão auxiliou na criação de associações de moradores, prestou assistência técnica na área da engenharia e forneceu materiais sobrados de obras públicas através da intermediação do próprio coordenador de Serviços Sociais, José Arthur Rios. Em entrevista Rios destacou:

Consegui obter do Departamento de Obras o material das demolições – o governo estava abrindo muitas ruas, e das casas demolidas sempre sobrava algum material em bom estado – e distribuía nas favelas; eles faziam as obras que consideravam importantes. (RIOS, 2002, p. 69).

Neste contexto, a participação comunitária foi tomada como um meio, pois assumiu uma forma de mobilização que visava o alcance de determinado objetivo (PAULILO, 1999), direcionado neste caso para o acesso a benefícios materiais para a coletividade. Neste contexto, este tipo de participação é compreendido e adotado como *“estratégia de enfrentamento de diversas*

situações” (PAULILO, 1999), geralmente apoiada no discurso do favorecimento de uma coletividade.

Em meio à turbulência das remoções do Regime Militar, a experiência inovadora de urbanização da favela de Brás de Pina, como citado anteriormente, ocorrida nos anos de 1968 e 1969, tornou real a possibilidade de urbanização democrática das favelas através da participação e organização dos moradores durante seu processo de planejamento e execução. Realizado pela CODESCO, o projeto, segundo Blank (1977), *apud*, Cardoso (2007), tinha por finalidade promover a integração “dos aglomerados subnormais na comunidade normal adjacente” a partir de três iniciativas, citadas pelo autor:

1. Infraestrutura: a ser desenvolvida sob total responsabilidade do Estado, sem incidência de qualquer custo para a população;
2. Melhoria habitacional: segunda fase do programa, desenvolvida sob responsabilidade da população, contando com apoio do poder público e visando “propiciar as condições mínimas de higiene e segurança dos padrões de moradia”;
3. Desenvolvimento socioeconômico: “visa principalmente criar pré-requisitos tais que permitam à população de menor faixa etária desenvolver-se em ambiente de normalidade urbana em todos os seus aspectos, da higiene à segurança social”. (CARDOSO, 2007).

Assim, a população beneficiada pelo projeto permanecia na área de origem e recebia suporte técnico e empréstimos de longo prazo, a juros baixos, para a aquisição de materiais de construção. A participação dos moradores ocorreu de “reuniões de grupo, equipes de remanejamento, campanhas de esclarecimento e acompanhamento em conjunto com a Associação de Moradores” (VALLA, 1986, p. 109). Participaram também do processo de votação do local, da projeção das novas ruas, de escolha da arquitetura das casas, da autoconstrução, entre outros.

A população era ouvida em relação à solução de problemas que eventualmente surgiam, através do voto, onde a escolha da maioria determinava a solução da questão. Este tipo de participação, promovida pelos organizadores do projeto, apoiada na ideia de levar a população a “participar, escolher e aceitar”, compreendia que os próprios moradores deveriam encontrar a solução de seus problemas coletivos (VALLA, 1986, p. 109).

Valla (1986), apesar de reconhecer que a participação dos moradores de Brás de Pina foi bastante ampla e que algumas práticas foram positivas, critica-a alegando que esta se restringiu a uma proposta de *“participar para aceitar”* (VALLA, 1986, p. 110). Nesta perspectiva, a participação popular se apresenta como ato de legitimidade da intervenção proposta, evita a hostilidade da população local e contribui para a aceitação de *“fatores contrários aos desejos dos moradores”* (VALLA, 1986, p. 111).

O desenvolvimento do PROJETO RIO para o Complexo da Maré (1982), pelo próprio BNH, promoveu o crescimento urbano em seis favelas desta localidade, através de saneamento básico, erradicação das palafitas e regularização fundiária, a qual se concretizaria pela transferência do título de propriedade da terra ocupada para os moradores. Esta última iniciativa se configurava numa novidade na política de ocupação do solo, para este grupo social, e promoveria sua integração socioespacial, mas que infelizmente só se concretizou para um número muito reduzido de beneficiários.

A participação dos moradores neste projeto ocorreu por intermédio da associação de moradores local, a qual criou a Comissão de Defesa das Favelas da Maré (CODEFAM) em junho de 1979, para ser uma voz de defesa da população da Maré (SANTOS, 2013). Esta comissão abriu espaço de participação entre os moradores e as entidades vinculadas ao projeto, principalmente com o Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS), se tornando fundamental nesse processo (SANTOS, 2013, p. 29).

Segundo Santos (2013), os moradores eram pouco ouvidos pelos órgãos públicos, mesmo com a atuação da CODEFAM, que fazia pressão para que as promessas da campanha do projeto fossem cumpridas. Assim, o autor indica que a participação dos moradores ocorreu de formas pontuais como no caso da consulta à população, por parte da construtora, sobre a disposição das ruas. Tal aproximação garantiu a conquista de algumas reivindicações como: a urbanização de áreas consolidadas das favelas, a remoção apenas das palafitas e das moradias que se encontravam no traçado das ruas (SANTOS, 2013, p. 30-31).

O Projeto Mutirão (1982-1988), sob o lema “Todos Juntos, Participando”, foi a face municipal do Programa “Cada Família, um lote” e teve como um dos postulados a realização de melhorias nas favelas, visando transformá-las em

bairros populares. Com isso, trouxe uma nova proposta de urbanização, através do desenvolvimento de *“projetos elaborados por equipes multidisciplinares, focando, além das obras de infraestrutura, pavimentação e construção de equipamentos comunitários, a implementação de programas de geração de emprego e renda e de capacitação profissional”* (LEITÃO, et. al., 2014).

Embora tenha sido realizado em poucas favelas, o projeto inaugurou intervenções sociais com os moradores em concomitância com as obras, voltadas para ações no campo da educação comunitária, saneamento básico e ações preventivas de saúde. Com isso, viabilizou a participação popular que ocorria, principalmente, através do planejamento da infraestrutura e saneamento local, além de reformas e construções de creches (LEITÃO, et. al., 2014). A mão de obra comunitária na primeira fase do projeto era gratuita, sendo realizada nos fins de semana, mas passou a ser paga a partir da segunda fase do projeto, em 1983 (CORREIA, 2013).

A participação das lideranças comunitárias ocorria em relação à decisão de alocação dos recursos destinados ao projeto, mas com o passar do tempo foi sendo reduzida, pois havia maior ênfase na execução das obras, tornando-se um dos aspectos menos relevantes do projeto. Assim, a participação dos moradores se deu, em grande parte, através do trabalho braçal na realização das obras de melhorias locais.

A partir de 1994, o Programa Favela Bairro promoveu, em algumas favelas selecionadas, asfaltamento de ruas, iluminação e recuperação e criação de áreas de lazer, com uma perspectiva de propiciar melhor qualidade de vida para os moradores das favelas beneficiadas, através da transformação destas áreas, na perspectiva de bairro, *“classificadas por alguns como não-cidade, em espaços próximos ao que é entendido como cidade ideal”* (MENDES, 2006, p. 8).

Segundo Fiori et. al, (2004, p. 203), inicialmente, a participação no Favela Bairro *“se dava com a finalidade de garantir a cooperação dos moradores e, desse modo, a implementação bem-sucedida dos projetos”*, indicando ser apenas uma estratégia de consolidação dos projetos, mas não como uma finalidade em si mesma. Entretanto, quando o programa já estava consolidado, a finalidade da participação sofreu mudança, conforme o autor, passando a ser utilizada para mudar o comportamento dos moradores, a partir do

desenvolvimento de um sentido de cidadania, e, garantia da sustentabilidade das melhorias realizadas pelo programa.

Mais uma vez, o sentido de participação foi apropriado pelos executores dos projetos e transformado em formas de controle social e legitimação das ações de intervenção urbanística. A capacidade decisória dos moradores não foi considerada. Há, portanto, nestas ações uma noção basilar de educação permanente, que permeia a maioria dos projetos que envolvem populações pobres e faveladas. Assim, ocorre uma falsa participação, definida por Pateman (1992) como pseudoparticipação, a qual os atores envolvidos são induzidos a um sentimento participativo para que aceitem as proposições definidas por terceiros.

Para Lobato (2003), a participação desenvolvida no programa era estimulada, de caráter consultivo, pois não havia a institucionalização dos *“canais de negociação, deliberação e controle entre técnicos e comunidade”* (LOBATO, et. al, 2003, p. 8), a qual ficava subjugada à intencionalidade e respeito às deliberações dos que as recebiam. A garantia de escuta da população não garante participação, ou mesmo a satisfação dos participantes, pois quando há a iniciativa de fazer colocações, ou mesmo reclamações a respeito de algo, isto significa que se espera que algum efeito haja.

Quando há apenas a escuta pela escuta, o propósito da participação acaba sendo esvaziado de sentido e a população acaba desistindo de se inserir nestes espaços, considerados capciosos. Embora a proposta de mobilização social do programa incluísse a tomada de decisões, por parte dos moradores, Mendes (2006) o critica informando que, na verdade, aconteciam reuniões informativas sobre as etapas da obra e de como seriam as intervenções, e enfatiza que estas ocorrências mais pareciam *“um processo informativo do que participativo”* (MENDES, 2006, p. 172), ou seja, a participação era meramente formal.

Em 2007, a criação do PAC, pelo governo federal, realizou intervenções em quase todo território nacional, cujo investimento em infraestrutura abrangeu áreas estratégicas como: saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos, visando o desenvolvimento econômico do país. Em relação às intervenções nas favelas o PAC ficou conhecido popularmente como PAC das

Favelas, mas a referência oficial do PAC para estas áreas é “assentamentos precários”.

O PAC teve existência de nove anos, dividido em duas fases. Estas fases contemplaram algumas favelas no Rio de Janeiro, principalmente as favelas de grande porte. Este programa abre espaço para a participação dos moradores de favelas a partir de ações que instituem mecanismos e estratégias planejadas por seus executores. A exigência de um projeto de Trabalho Social, associado ao projeto físico, traz uma noção de que a proposta de participação avançou em direção ao reconhecimento da importância da população local nos projetos de urbanização. Contudo, o desenvolvimento do PAC Favelas e a questão da participação, sendo o objeto da pesquisa de campo realizada para esta reflexão acadêmica, serão abordados no capítulo 3.

Além disso, e finalizando as intervenções de urbanização nas favelas cariocas, até o momento, em 2010, a cidade do Rio de Janeiro recebeu o Programa Morar Carioca (Programa Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais), que foi desenvolvido pela Secretaria Municipal de Habitação, cujo objetivo “pretendia” urbanizar todas as favelas da cidade até o ano de 2020. Embora ambicioso, o projeto não se realizou e poucas intervenções aconteceram.

Com o Morar Carioca, as favelas receberiam urbanizações participativas, as quais seriam concebidas pela parceria com o IAB-RJ (Instituto de Arquitetos do Brasil). Segundo o Decreto nº 36.388, de 29 de outubro de 2012, ficava *“assegurada a participação da sociedade organizada em todas as etapas de execução do Morar Carioca através de assembléias e reuniões nas comunidades e de apresentações e debates abertos à participação da sociedade civil organizada e aos cidadãos”*, sendo que todas estas ações deveriam ser *“acompanhadas pelo Trabalho Social desenvolvido para o atendimento da população residente...”* (art. 1, § 2º e § 3º).

No entanto, a ocorrência de intervenções não participativas, inclusive de remoções forçadas, como as sucedidas no Morro da Providência, culminaram numa intervenção jurídica, a qual paralisou as obras pelo não cumprimento do direito de participação dos moradores locais, via audiência pública, antes do início das obras. Isso mostra que a participação, garantida no decreto, foi violada por quem deveria garanti-la. Denúncias de moradores sobre a falta de

informações sobre os projetos evidenciam a verticalização das obras (GOMES, 2013, p. 70) para o atendimento das demandas políticas e de capital.

Diante do histórico descrito, sobre a participação social da população favelada durante a urbanização de suas localidades, é verificável que grande parte dos tipos de participação propostos pelo poder público é meramente normativa, pois, independente da forma apresentada nos projetos, na verdade, são controladas pelo Estado e instituições que o representam, e, assim, servem aos propósitos hierarquicamente determinados.

Todas as formas participativas, previstas por normas e promovidas por instituições se transformam em instrumentos de legitimação do que foi verticalmente decidido, não tendo o envolvimento decisório dos habitantes locais. Tais participações também se apresentam ilustrativas, visto que são comprovadas por imagens que em nada garantem sua efetivação. Isto se repete de projeto em projeto e só demonstra que garantia formal e a execução de atividades “ditas participativas” não asseguram práticas participativas de fato.

A maioria das “participações” propostas e realizadas partiram da iniciativa governamental e esta forma remete a um quadro de participação dada, tutelada, ou seja, tem-se a noção de que é um tipo de participação “recebida”, como verificado (capítulo 1) no primeiro significado etimológico da palavra participar. Assim, o que é dado, pode ser restringido em partes, ou completamente, pelo “doador” que no caso das urbanizações é o poder público, e a população receptora da dosagem de participação que lhe for cedida.

Esta concepção receptiva pode tanto ser entendida pelo receptor e, por isso, ter receio de exigir e lutar a favor de seus ideais e necessidades, quanto pode ser articulada pelo “doador”, assim se entendendo, e por isso, usando do poder que lhe é legado para controlar e manejar os receptores naquilo que lhe é favorável. Não é a toa que é necessária que a participação da população seja legislada, pois caso contrário, havia muito mais inviabilidade e menos reconhecimento do direito de participação, ainda que a lei não garanta sua efetivação, como já citamos, mas sua existência é um avanço social que possibilita a abertura de caminhos para uma forma mais concreta e eficaz de participação.

3

O PAC Favelas no Rio de Janeiro

O PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), instituído pelo governo federal, através do Decreto nº 6.025 de 22 de janeiro de 2007, o qual foi *“constituído de medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal”* (BRASIL, 2007), sendo, assim, considerado um programa de desenvolvimento social e urbano para o país.

Conforme o 1º Balanço Completo do PAC (Janeiro - Abril de 2007), os objetivos do programa são: 1) Acelerar o ritmo de crescimento da economia; 2) Aumentar o emprego e a renda e diminuir as desigualdades sociais e regionais; e, 3) Manter os fundamentos macroeconômicos (inflação, consistência fiscal e solidez nas contas externas). Para isso, o programa teve duas fases, PAC1 (2007-2010) e PAC2 (2011-2014), os quais tiveram eixos diferenciados voltados para o desenvolvimento dos projetos de infraestrutura social e urbana.

Os três eixos do PAC1 foram: Infraestrutura Logística; Infraestrutura Energética e Infraestrutura Social e Urbana. O Eixo Logística, atuou na construção, adequação, conservação, recuperação, sinalização e controle de peso de rodovias, ferrovias, portos, hidrovias e aeroportos do país. O segundo eixo esteve voltado para obras de geração e transmissão de energia elétrica e de desenvolvimento da produção de petróleo, gás e combustíveis renováveis.

E, o Eixo “Infraestrutura Social e Urbana” compreendeu obras de saneamento, habitação, recursos hídricos, metrô, e do subprograma “Luz para Todos”. O último eixo previu a uma articulação federativa que firmou parcerias entre o Governo Federal, Estados e Municípios, para identificar e priorizar projetos de *“abastecimento de água, esgotamento sanitário e urbanização de favelas”* (BRASIL, 1º Balanço do PAC, 2007, p. 99).

Foram inseridos no PAC os seguintes programas: Projetos Prioritários de Investimento (PPI)²³ – Intervenções em Favelas; Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)²⁴ – Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários; Pró-Moradia²⁵; e, Projetos Multi Setoriais Integrados (PMI)²⁶. Por isso, as ações do PAC seguiram as orientações e normas dos manuais relativos a estes programas.

Assim, as ações do PAC1, voltadas para a urbanização das favelas e desenvolvidas com base no Manual de Instruções do PPI (período 2007 – 2010), tiveram por objetivo precípuo a previsão da elaboração de propostas de:

Implantação de ações necessárias à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia, visando a sua permanência ou realocação, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social. (BRASIL, 2007, p. 3).

A implementação das intervenções esteve sob a gerência do Ministério das Cidades, cuja operacionalização foi realizada pela Caixa Econômica Federal, na qualidade de mandatária da União. Previa ainda a possibilidade, sobre a composição dos investimentos, no item 3.21 (BRASIL, 2007), de execução de obras em regime de mutirão e autoconstrução, com remuneração da mão de obra das famílias beneficiadas e da assistência técnica especializada, contratada para este fim.

O PAC2 foi lançado sem que grande parte das ações do PAC1 tivesse sido terminada. Isso gerou muitas críticas ao governo federal, apesar do anúncio de maiores investimentos para a fase seguinte. No entanto, a partir de 2011, havia intervenções tanto do PAC1, quanto do PAC2 em todo território nacional.

²³ Disponível em: http://aprece.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Manual_PAC_Favelas_2007_2010.pdf.

²⁴ As ações do FINHIS visam a melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários. Manual FINHIS – Disponível em: http://www.sine.sc.gov.br/arquivos/id_submenu/230/manual_fnhis_melhorias_cond_habitabilidade.pdf.

²⁵ Programa do Governo Federal, cujo objetivo é ajudar famílias em situação de risco social a conseguir melhor moradia e qualidade de vida. Utiliza recursos do FGTS e a contrapartida do solicitante. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/promoradia/Paginas/default.aspx>; e, http://www.caixa.gov.br/Downloads/fgts-manual-fomento-agente-operador/MFOM_PRO_MORADIA_VERSAO_3_6_REPUBLICADO.pdf

²⁶ Linha de financiamento do BNDES voltado exclusivamente para programas de urbanização. Disponível em: http://www.bb.com.br/portallbb/page100,111,500144,13,0,1,3.bb?=&36103&codigoMenu=770&codigoRet=17785&bread=2_1.

Embora as ações inacabadas do PAC1 tenham permanecido assim nomeadas, durante o período de vigência do PAC2, a verdade é que elas também se apresentaram como uma segunda fase do programa, visto que a continuidade das obras dependia dos novos investimentos destinados ao segundo PAC.

Diante das críticas²⁷ feitas ao lançamento do PAC2, frente ao anúncio do governo federal de novos investimentos, sem ao menos cumprir metade²⁸ das obras previstas na primeira versão do programa, a nomeação de algumas obras inconclusas apenas como “Fase 2”²⁹, fazendo alusão à continuidade das obras PAC1, a exemplo do PAC Pavão-Pavãozinho-Cantagalo, parece ter sido a solução encontrada para driblar tais críticas, inclusive de moradores insatisfeitos com a morosidade e não conclusão das obras previstas para o primeiro quadriênio.

O PAC2 preveu³⁰ mais ações de infraestrutura social e urbana que o PAC1. As ações estiveram voltadas para o enfrentamento dos problemas das grandes cidades brasileiras. Os eixos foram duplicados e suas ações redistribuídas. Com isso, o Eixo “Infraestrutura Logística” foi renomeado de Eixo “Transportes”, acrescentando ações voltadas para as estradas vicinais, e o Eixo “Infraestrutura Energética” foi renomeado para Eixo “Energia”, incorporando ações de revitalização da indústria naval.

Entretanto, o Eixo Infraestrutura Social e Urbana foi dividido em quatro (04) eixos, a saber: Eixo “Água e Luz para Todos”, Eixo “Cidade Melhor”, Eixo “Comunidade Cidadã” e Eixo “Minha Casa, Minha Vida”. Assim, compõem os seis eixos do PAC2, como pode ser verificado na figura 2:

²⁷ Uma das críticas, apresentadas pela oposição, foi que o anúncio do PAC2, pelo governo federal, serviu apenas como propaganda política à pré-candidatura da presidência da república. - Disponível em: <http://oglobo.globo.com/politica/oposicao-critica-lancamento-do-pac-2-3031985> (O GLOBO, 23/9/2010); e, <https://noticias.uol.com.br/especiais/pac/ultnot/2010/03/29/governo-lanca-pac-2-para-investir-r-159-trilhao-e-impulsionar-campanha-de-dilma.jhtm> (UOL, 29/3/2010).

²⁸ “As ações concluídas no âmbito do PAC equivalem a R\$ 302,5 bilhões, ou 46,1% do total de R\$656,5 bilhões previstos para serem executados no período 2007-2010” (10º Balanço Completo do PAC - janeiro a abril de 2010). Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/d473dfcab55fe26e4d3fb91f3df17ccc.pdf>.

²⁹ Noticiário oficial do Governo do Estado do Rio de Janeiro de 11/10/2011. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/seobras/exibeconteudo?article-id=638845>. Acesso em: 16 jan. 2017.

³⁰ 1º Balanço Completo PAC2 (2011-2014). Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/49d8db11c7ce9549ca01e831e502d23e.pdf>.



Figura 2 - Eixos do PAC2.
Fonte: 1º Balanço Completo PAC2 (2011-2014).

No Eixo “Água e Luz para Todos”, as intervenções estiveram voltadas para os recursos hídricos, água em áreas urbanas e o programa “Luz para todos”, com o *“compromisso de levar serviços básicos à população, universalizando o acesso à energia elétrica e expandindo o abastecimento de água”* (BRASIL, 2011-2014, p. 166).

O Eixo “Cidade Melhor” foi o eixo onde se concentraram as ações de infraestrutura urbana de saneamento, prevenção em áreas de risco, contenção de encostas, drenagem, mobilidade urbana e pavimentação visando a elevação da qualidade de vida dos cidadãos e a elevação da presença do Estado nos bairros populares, através da ampliação da cobertura dos serviços à população (BRASIL, 2011-2014, p. 6). Por sua vez, o Eixo Comunidade Cidadã atuou na construção de creches e pré-escolas, Unidades de Pronto Atendimento (UPA), Unidades Básicas de Saúde (UBS), quadras esportivas nas escolas, e, praças de esportes e cultura.

Por fim, o Eixo Minha Casa Minha Vida, centralizou as ações no financiamento de habitação, de mercado e de interesse social, e na urbanização de assentamentos precários. Com isso, percebe-se que, com a mudança de fase, houve também uma mudança na nomenclatura oficial utilizada para referenciar áreas informais ocupadas por populações pobres. No PAC1, utilizava-se o termo “favela” como pode ser verificado em todos os dez Balanços Completos do PAC1, de nível nacional, os quais registram “urbanização de favelas”, junto com saneamento, como atividades vinculadas à habitação do Eixo Infraestrutura Social e Urbana.

A partir do PAC2, adotada da nova Política Nacional de Habitação (PNH – 2004), segundo o Guia para o mapeamento e caracterização de assentamentos precários (2010), passou-se a utilizar a expressão “assentamentos precários”, a qual tem o intuito de:

Englobar, numa categoria de abrangência nacional, o conjunto de assentamentos urbanos inadequados ocupados por moradores de baixa renda, incluindo as tipologias tradicionalmente utilizadas pelas políticas públicas de habitação, tais como cortiços, loteamentos irregulares de periferia, favelas e assemelhados, bem como os conjuntos habitacionais que se acham degradados. (BRASIL, 2010, p. 9).

Portanto, a definição de assentamentos precários se refere a “*porções do território urbano com dimensões e tipologias variadas*”, caracterizada por áreas majoritariamente habitadas por famílias de baixa renda, pela precariedade das condições de moradia e por conter origem histórica (BRASIL, 2010, p. 9). A construção deste conceito foi iniciada com a Constituição de 1988, com base na noção do direito à moradia digna, sendo gradualmente ampliado com o Estatuto das Cidades (2001) e a Medida Provisória nº 2220 (2001), com a instituição da política de urbanização e regularização fundiária, constando finalmente na PNH (CARDOSO, et. al., 2010).

Segundo Cardoso, et. al. (2010), tal conceito define “*uma categoria abrangente das inúmeras situações de inadequação habitacional e de irregularidade, seja urbanística (...), seja ambiental (...), seja fundiária (...) que constituem as formas predominantes de moradia das pessoas e famílias de baixa renda no Brasil*” (CARDOSO, et. al., 2010, p. 80). Com isso, verifica-se que há uma adequação na forma de referência às distintas tipologias de assentamentos, alvos das intervenções do PAC desde a primeira fase, os quais nem todos eram caracterizados especificamente como favela, embora fosse a maioria.

Desta forma, a referência dada às intervenções de urbanização do PAC1, principalmente nas áreas faveladas, conhecida extra oficialmente como “PAC das Favelas”, inclusive, muito citada pelas mídias nacionais no período de execução, fica restrita à apenas esta fase, pois a partir de 2011, com o PAC2, esta referência não foi mais utilizada.

Com a finalização do período previsto para o PAC2, a partir de 2015, o governo federal não nomeou mais numericamente as fases do programa. Assim, os três relatórios seguintes à segunda fase foram disponibilizados oficialmente como: 1º Balanço do PAC 2015 (Janeiro-Junho 2015); 2º Balanço do PAC 2015-2018 e 3º Balanço do PAC 2015-2018. De acordo com o 2º Balanço (2015-2018), o PAC:

É um exercício permanente de modernização da gestão dos projetos e, por isso, a cada ciclo, vem incluindo novas ações às conquistas já alcançadas. A sua continuidade solidifica a nova cultura de investimentos estratégicos, com parcerias da União com os entes da federação e os setores público e privado, necessárias para enfrentar os problemas do Brasil e oferecer ao cidadão um país mais justo e desenvolvido. (BRASIL, 2º Balanço Completo do PAC, 2015-2018, p. 4).

Com isso, o governo brasileiro indica que este haverá uma continuidade do programa, bem como dos investimentos em infraestrutura no país. Contudo, segundo planilha disponibilizada pelo Ministério das Cidades, através de solicitação via LAI, intervenções em favelas/assentamentos precários, ainda não terminadas, constam como concluídas em todas as etapas. Desta forma, a finalização das obras nestes locais fica ameaçada e corre o risco de ficar incompletas.

No Rio de Janeiro há o caso do PAC Pavão-Pavãozinho-Cantagalo que se encaixa na situação acima referida. Estas favelas, desde 2007, têm em seus territórios as intervenções do programa, mas que infelizmente não foram finalizadas pelo governo. A população local se encontra em meio a um cenário de transformação incompleta de sua infraestrutura e paisagem, que contribui para a apropriação errônea dos espaços construídos, pois não cumprem sua função social, uma vez que não estão finalizados.

3.1. O PAC no Pavão-Pavãozinho-Cantagalo

O início das obras do PAC no Pavão-Pavãozinho-Cantagalo (PPG) foram inauguradas pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 30 de novembro de 2007, na ocasião da assinatura dos convênios para obras nesta localidade. As

ações, neste sentido, já haviam sido começadas no mês anterior quando foi feita uma pesquisa diagnóstica local, cujos resultados constam no Relatório Amostral do Complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo (RIO DE JANEIRO, 2007).

A execução das obras físicas do PAC1 foi realizada por duas construtoras privadas, contratadas para este fim, a saber, Construtora Norberto Odebrecht (2007-2010) e Construtora OAS (2008-2012). E, para a continuidade das obras, após a saída da OAS, a Construtora CR Almeida (2012-2016) assumiu a obra de infraestrutura do PAC2 até o ano fatídico de 2016, o qual foi palco de sérias mudanças políticas ocorridas no governo federal e que suscitam incertezas em relação à continuidade das obras no PPG.

No ano de 2007, a infraestrutura física e o saneamento existente no Cantagalo eram melhores do que os do Pavão-Pavãozinho, devido às obras do Programa Favela-Bairro, realizadas em 2006, apenas naquela favela. Com isso, as intervenções realizadas pelo PAC no Cantagalo não foram direcionadas para as obras de saneamento, tampouco, para a pavimentação de ruas, becos ou escadas, pois tudo isso já havia sido executado recentemente pelo programa anterior.

Assim, as obras realizadas nesta favela foram voltadas para a transformação da infraestrutura local, como a abertura e alargamento de rua existente, transformando-a em via carroçável, que percorreria grande parte da extensão da favela, remoção das moradias que ficavam no traçado da rua pretendida, construção de quatro unidades habitacionais organizadas em dois condomínios, melhoria da quadra esportiva, urbanização do entorno de equipamentos comunitários, e melhorias de acesso à favela, a partir da construção de elevador panorâmico.

Durante a vigência do PAC1, ocorreram duas intervenções distintas no Cantagalo, cada qual realizada por construtora diferente, cujas ações eram privativas de cada projeto, sem intermediação entre ambas. Não demorou muito para que os moradores entendessem que havia, na mesma favela, intervenções muito díspares, e comesçassem a compará-las e reclamar das diferenças nas formas de abordagem, de comunicação e, até mesmo, do valor das indenizações.

Uma das frentes de obra, no Cantagalo, foi realizada pela construtora Odebrecht, no território conhecido como Quebra Braço, cuja parte selecionada para a intervenção fica às margens da Rua Barão da Torre, em Ipanema. A ação tinha como prioridade a mobilidade urbana, via abertura da primeira estação do Metrô no bairro, e que teria, nesta parte da favela, um de seus acessos. Por conta disso, a Rio Trilhos constou como operadora da obra.

Com base na pesquisa realizada, as ações do Rio Trilhos foram muito bem avaliadas pelos moradores removidos, pois sua intervenção foi rápida e atingiu os objetivos primários. Por isso, teve sua ação no local terminada ainda no período de ocorrência do PAC1 (2007-2010), quando foi inaugurado o último acesso da Estação General Osório, em julho de 2010.

A segunda frente de obras foi realizada pelas demais construtoras acima citadas, cada qual no período informado, numa área mais alta e interna da favela. Teve como operador o Governo do Estado, representado por órgãos da administração pública como a CEHAB³¹ e SEOBRAS³², os quais tiveram muitos problemas de comunicação e relacionamento com os moradores, inclusive de dificuldades de cumprimento das obras, o que será abordado no quarto capítulo.

No Pavão-Pavãozinho, a infraestrutura e o saneamento local eram bastante precários, pois a última obra de urbanização constante nesta favela data dos anos 1980, período do governo Brizola. A falta de uma política de conservação e manutenção das obras realizadas, bem como o abandono do Estado em relação à promoção de melhorias constantes nas favelas, contribuiu para a precariedade estrutural desta favela.

Com isso, as obras do PAC1 nesta região concentraram-se na reconstrução de toda a rede de água e esgoto, e na remoção e demolição das casas das famílias que ficavam no traçado da rua, que também percorreria toda a extensão da favela e seria interligada à rua aberta no Cantagalo. A intervenção no Pavão-Pavãozinho foi muito mais intensa, e atingiu uma maior quantidade de moradores direta e indiretamente, pois se concentrou na via principal de acesso à favela, mas também alcançou outros territórios da localidade.

³¹ Companhia Estadual de Habitação do Estado do Rio de Janeiro.

³² Secretaria de Estado de Obras - Rio de Janeiro.

Para esta favela o projeto inicial pretendia, o alargamento e a extensão da rua existente para construção de via carroçável, com acesso para a Rua Saint Roman, construção de dois becos longitudinais que também percorreriam toda a extensão da favela, mas em áreas mais elevadas e distintas entre si, urbanização da quadra de esportes existente, construção e reurbanização de áreas de lazer e reabertura de antigo acesso da favela.

Tanto a parte interna e alta do Cantagalo, quanto toda a área do Pavão-Pavãozinho, estavam inseridas no mesmo projeto de urbanização de favelas, via PAC. Embora os dois projetos citados fossem obras do PAC, a compreensão dos moradores locais quanto ao mandatário dos investimentos não era unívoca, o que contribuía para o entendimento de que haviam dois projetos distintos.

Devido a intervenção no Pavão-Pavãozinho e parte do Cantagalo, ser coordenada por órgãos do governo estadual, os quais se fizeram presentes durante todo o processo, e também à maciça propaganda através de banners espalhados pela comunidade e o uso da logomarca do programa em todas as atividades, foi verificado um maior reconhecimento, por parte dos moradores destas áreas, de que a obra local se tratava de um projeto do PAC, ou mesmo de uma ação pública.

Este mesmo reconhecimento não foi identificado por parte dos moradores do Cantagalo, que sofreram intervenção via Rio Trilhos, pois indicavam o Metrô Rio como responsável pela obra realizada na parte baixa desta favela. Com isso, foi verificado que esta intervenção teve uma aparência de obra particular, apesar dos moradores entrevistados relatarem a presença de representantes do governo em reuniões, mas destacaram a autonomia da empresa nas negociações de remoção e de valores indenizatórios, os quais se mostraram bastante elevados em face das indenizações da intervenção paralela.

Durante o desenvolvimento da obra vinculada ao Metrô, a pesquisa realizada revelou que não houve alteração do projeto apresentado para os moradores, os quais disseram que foi este cumprido à risca pela construtora. Só lamentaram as possibilidades de intervenção colocadas, mas que devido ao cronograma da obra não puderam ser inseridas, como a construção de unidades habitacionais em formato de prédio na área da intervenção, o que os colocaria novamente no mesmo local da antiga moradia e manteria a dinâmica das relações sociais e os mesmos laços de vizinhança.

Entretanto, no segundo projeto, administrado diretamente pelo Governo do Estado, foi verificado que houve várias mudanças no projeto original e esta dinâmica desfavorecia a credibilidade dos moradores no que realmente aconteceria e em quem seria remanejado de fato. Assim, muitas dúvidas surgiram e houve casos em que se afirmava algo, mas tempos depois, com as reiteradas mudanças no projeto, as afirmativas anteriores se apresentavam como “mentiras” e enganos do governo, para os moradores. Com isso, a instabilidade foi uma das características que marcaram o desenvolvimento deste projeto.

No PAC2, houve a construção de mais dois prédios residenciais e da finalização do grande reservatório de água no alto do Pavão, num território conhecido como Caranguejo, avaliada pelos próprios moradores das três favelas integradas como sendo a área mais pobre do complexo, devido à precariedade local, uma vez que nunca havia sido urbanizada até a chegada do PAC. O projeto também realizou a reforma do campo de futebol neste local.

Contudo, as obras do PAC, tanto no Cantagalo, quanto no Pavão-Pavãozinho se encontram inacabadas e certas áreas das favelas apresentam aspecto de destruição e abandono, visto que muitas casas foram destruídas, e outras descaracterizadas, para a abertura de vias que não foram concluídas. Por isso, a impressão dos moradores é que o PAC foi, mais uma vez, assim como muitos outros projetos governamentais, uma tentativa frustrada que reflete a falta de interesse dos governos em promover uma melhoria real da qualidade de vida para a população favelada.

3.2.

Entre o “legado” e a realidade

O PAC do Pavão-Pavãozinho-Cantagalo foi a primeira obra de urbanização de favelas iniciada por este programa federal (PAC) no Rio de Janeiro, como já citado, em 30/11/2007. As demais intervenções em favelas desta fase inicial do programa começaram a ser inauguradas três meses depois, as quais se destacam pela grande extensão e quantidade demográfica, a saber: Manguinhos, Alemão e Rocinha, ambas em 07/03/2008. Todas estas, inclusive o

PPG, segundo os dados informados no site oficial do PAC, constam como “em obras” até o mês de atualização dos dados, ocorrido em junho de 2016.

Hoje, após quase dez anos de intervenções do PAC no PPG, dentre as maravilhosas previsões para o legado das favelas, existem alguns recursos deixados que se apresentam como benefícios visíveis e reais para a população local. Porém, há outros que geraram muitas expectativas, pois promoveria avanços dentro das favelas atingidas pelas obras, mas que infelizmente não surtiram o efeito, ou se tornaram verdadeiros problemas internos. Para uma melhor compreensão, será descrito, a seguir, o que foi herdado do PAC pelo PPG até o ano de 2016 para que seja verificada a validade e os impactos causados pelas intervenções realizadas.

Deste modo, o legado a ser exposto nesta seção tratará de questões coletivas e individuais, visto que ambas as dimensões foram alcançadas pelo que foi deixado pelo programa. A partir da concepção de patrimônio coletivo, ou seja, o que é usufruído e beneficia a todos os moradores do complexo, pode-se tomar como exemplo positivo o reservatório de água construído e que eliminou a falta d'água crônica local. A enorme caixa d'água tem capacidade de reserva de 750m³ de água.

O asfaltamento da Estrada do Cantagalo foi muito benéfico, pois é a única via carroçável das favelas, sendo esta fronteira entre o Cantagalo e o Pavãozinho, pois é uma via vertical. A Estrada, assim chamada pelos moradores, se conecta a Rua Saint Roman, a qual percorre as bases inferiores das favelas e as liga aos bairros de Copacabana e Ipanema. Foi construída pela urbanização realizada por Brizola, na década de 1980, e se encontrava cheia de buracos e emendas que eram fruto do descaso, abandono e consertos pontuais do Estado.

Ainda em relação às vias, a abertura do Beco Amor Perfeito, que era um antigo acesso à parte baixa da favela do Pavão, situada na base do território do Serafim, no início da Rua Saint Roman e bem próxima à Rua Sá Ferreira, em Copacabana, facilitou a mobilidade dos moradores locais, pois antes tinham que andar por toda extensão desta localidade para acessar a via principal, e agora isso não seria mais necessário.

Outra herança do PAC foi a construção do elevador panorâmico que se localiza na Rua Barão da Torre, em frente à Rua Teixeira de Melo. Este equipamento qualificou o acesso às favelas, atendendo majoritariamente aos moradores do Cantagalo. A mobilidade foi amplamente melhorada, principalmente para os idosos e deficientes. O elevador transformou a paisagem local, pois o antigo acesso era demasiadamente precário, incompatível com a área em que estava situado, bem como, insalubre para a população usuária.

Infelizmente, este equipamento já se encontra em estado de abandono, sem a devida manutenção por parte do metrô. A passarela que liga o elevador à favela vive imunda e serve atualmente de estacionamento de inúmeras bicicletas e carrinhos de ambulantes. A passarela fica inundada em tempos de fortes chuvas, porque o escoamento é precário. Esta passagem está mal iluminada e por vezes fica totalmente às escuras.

Desde o primeiro ano de inauguração do elevador (2010), isso também ocorre nas escadas de acesso à favela, paralelas ao elevador. Por conta desse abandono, a resolução encontrada para este problema foi puxar energia de poste de luz da favela, criar luminárias de garrafas pet e colocá-las nos pontos de iluminação das escadas que não funcionam mais. A manutenção local que ainda é realizada é a dos dois elevadores existentes. No entanto, raramente os dois elevadores funcionam ao mesmo tempo, o que acarreta em uma enorme fila em horários de pico.

Ao chegar nesta edificação pode-se visualizar uma das placas que dizem: “Escada de acesso à comunidade”, mas em seis meses de funcionamento do prédio este acesso foi fechado obrigando os moradores passar junto às lixeiras localizadas na base da escada externa ao prédio. O fechamento deste acesso causa muitos transtornos à população residente, pois quando os elevadores estão em manutenção, ou parados à noite³³, a única opção para os moradores dessa área é subir pelas escadas externas.

O problema está justamente aí, pois, para acessar essas escadas, os moradores são obrigados a passar muito próximos das caçambas de lixo que ficam na base destas escadas. Há vários relatos de moradores que foram atacados por ratos ao passar pelo local, e também há casos de roupas rasgadas

³³ Funcionamento: Dias úteis e sábados - de 5h às 24h; Domingos e feriados: de 5h às 23h.

ao ser enganchadas nas alças das caçambas, dada a proximidade destas ao reduzido espaço de passagem.

Alguns moradores preferem o antigo acesso, ainda que precário, já que havia uma organização quanto ao depósito e descarte do lixo. O PAC não produziu uma solução eficaz para o escoamento de lixo local.

Junto com o elevador a população local, inclusive dos bairros adjacentes, foi favorecida com uma base do Poupa Tempo, situada nos primeiros andares do prédio. Este projeto é vinculado ao Governo do Estado e oferece, num só local, a prestação de serviços públicos diversos, como emissão de cédula de identidade, carteira profissional, carteira nacional de habilitação, licenciamento veicular, entre outros, visando facilitar a vida do cidadão.

A criação de uma escadaria, protegida por muro alto, que serve de contenção na encosta do Pavão foi um benefício para a população local, pois a área era muito perigosa, sem nenhum tipo de proteção, e proporcionava risco à vida. Com ela, foi inaugurado um novo local de circulação de transeuntes e de ligação de um território ao outro, numa escala vertical.

Para o Estado, ainda é contado como herança do PAC o prédio da UPP (Unidade de Polícia Pacificadora), estrutura que foi cedida pelo Governo do Estado e completamente reformada para este fim. Os moradores desse prédio foram retirados e transferidos para as unidades habitacionais construídas pelo PAC, as quais foram construídas para a realocação dos moradores remanejados, cujas suas casas estavam no traçado das vias ou nos locais de construção das unidades habitacionais.

Nos dois primeiros anos de funcionamento da UPP no PPG, foram feitas tentativas de aproximação com os moradores e instituições locais, promovendo cursos, esporte e ações culturais dentro da unidade. Mas, com a crise do Estado, a falta de investimentos em segurança e a perda de controle do território para o poder paralelo, fez com que a presença desta unidade se tornasse uma potencial ameaça para os moradores do entorno, instalando um clima de insegurança devido aos constantes conflitos entre policiais e traficantes.

Por sua vez, os moradores “beneficiários” das unidades habitacionais têm um legado particular, visto que, apesar de abrirem mão de suas antigas casas

por um bem coletivo, ou seja, a construção de vias para melhorar o acesso na favela, receberam apartamentos novos em contrapartida do Estado. Contudo, este legado também foi criticado diante da: 1) intervenção autoritária nas negociações; 2) realocação desnecessária de parte dos moradores; 3) baixa avaliação dos antigos imóveis; 4) baixa qualidade dos materiais investidos nos prédios; e, 5) legitimidade da permuta.

Na pesquisa realizada, bem como no cotidiano do trabalho realizado no PTTS³⁴ do PPG, foi verificado, a partir da fala dos moradores, que muitas intervenções realizadas pelos funcionários públicos, responsáveis pela relocação das famílias, foram autoritárias, impositivas e prejudiciais. Desta forma, e com tempo escasso para obter orientações sobre seus direitos, os moradores se sentiam quase que obrigados a aceitar os valores impostos nas negociações, e principalmente, a troca de suas casas pelo apartamento ofertado, pois esta lhes apresentava ser a alternativa menos prejudicial.

Não houve aparato jurídico, ou de outra natureza, de forma coletiva e gratuita, que fosse externo ao PAC e que prestasse orientações aos moradores nesse sentido. A não ser que os mesmos o buscassem individualmente. Este tipo de acessoria ocorreu em raros casos, como se poderá verificar no capítulo 5.

Por consequência das imposições, prejuízos maiores e inestimáveis ocorreram no PPG. Situações terríveis de abuso de autoridade tiveram consequências desastrosas na vida de alguns moradores, como no caso da morte, por AVC³⁵ de um morador, cuja família atribui à pressão das negociações e reiteradas ligações para a casa do mesmo, pelo órgão público responsável tal procedimento.

Este primeiro fator contribuiu para que parte dos moradores aceitasse, de forma imposta e prematura, as unidades habitacionais ofertadas, visto que temiam ser prejudicados com a falta de moradia local, ou com a mudança forçada para bairros distantes, como nas décadas de 1960 e 1970. Esta última foi uma das ameaças sofridas por parte dos moradores quando resistiam às

³⁴ Projeto Técnico de Trabalho Social.

³⁵ Acidente Vascular Cerebral.

ofertas propostas nas negociações. Desta vez, a estação final era os conjuntos habitacionais do programa “Minha Casa, Minha Vida” dos bairros de Cosmos e Sepetiba.

O segundo fator, a realocação desnecessária de parte dos moradores, é em parte uma consequência do primeiro, pois a pressa em retirar os moradores dos locais de intervenção, fazia com que as remoções ocorressem à medida que estes cediam à pressão da negociação. Assim, as remoções foram ocorrendo de forma pulverizada em toda extensão da obra e ficou evidente a falta ordenamento e sincronização entre o planejamento das negociações e o projeto físico.

E, como consequência desse desastre, há famílias realocadas nas unidades habitacionais sem necessidade, pois devido às infinitas mudanças de projeto, a obra ainda não chegou ao antigo local de suas moradias, bem como em alguns casos nunca chegará. Para estes, resta aceitar a nova condição, pois a demolição total de suas casas, e a apropriação indevida, por terceiros, das casas que foram apenas descaracterizadas, os impede de lutar pelo retorno.

A baixa avaliação dos antigos imóveis, avaliados, inicialmente, conforme a tabela de avaliação de benfeitorias do Decreto Estadual nº 41.148 de 24 de janeiro de 2008, e posteriormente, pelas alterações subsequentes³⁶, contribuiu para uma avaliação muito ínfima do valor ideal das habitações, esperado pelos moradores, principalmente para os que tinham conhecimento das indenizações pagas pelo projeto vinculado à construção da estação Metrô General Osório.

Este terceiro fator atuou como uma ferramenta de reforço para a escolha da opção “unidade habitacional”, uma vez que, segundo os moradores, os valores da tabela oficial estavam sempre abaixo dos valores de mercado, bem como, o valor de referência das unidades ofertadas era muito acima de qualquer indenização proposta, configurando, assim, uma vantagem patrimonial.

Com isso, os moradores que mais se beneficiaram com esta escolha, e, por isso, apresentaram satisfação com a permuta, são os que possuíam

³⁶ Decretos referentes às diretrizes de realocação de edificações e assentamentos populares no Estado do Rio de Janeiro, e alterações: Decreto nº 41.148 de 24 de janeiro de 2008; Decreto nº 41.294 de 9 de maio de 2008; Decreto nº 41.395 de 15 de julho de 2008; Decreto nº 41.767 de 24 de março de 2009; e, Decreto nº 43.415 de 10 de janeiro de 2012.

habitações muito precárias, cujos valores nunca chegariam próximos ao valor do apartamento oferecido. Entretanto, os moradores que tinham imóveis mais valiosos acabaram por se sentirem prejudicados com a permuta, visto que, a avaliação com base no decreto não os possibilitou obter um valor ideal que os desse autonomia de escolha.

Assim, estes moradores se viram forçados a aceitar os apartamentos para não acrescentar o ônus financeiro às perdas já ocasionadas com a mudança involuntária. No entanto, apesar da troca ter sido boa para outros, a organização condominial, a mudança de território e a convivência com novos vizinhos, acarreta mudanças no modo de vida de todos indiscriminadamente, e as consequências desta dinâmica incide de forma particular na avaliação deste legado.

Quanto à baixa qualidade dos materiais investidos nos prédios, este fator faz referência aos tijolos ecológicos utilizados para a edificação das paredes, apoiadas nas estruturas de aço. Embora esta opção de material tenha uma noção ambiental, ela acaba limitando as possibilidades de reinvenção e organização interna das unidades pelos moradores. É notória a insatisfação dos moradores com o material utilizado na confecção dos tijolos, pois são de baixa resistência.

Com isso, as paredes não resistem ao peso dos móveis suspensos, e nem tampouco é possível fixar redes de descanso ou outros artefatos mais pesados. Também ocorrem constantes infiltrações devido à chuva, pois não há revestimento externo dos tijolos, apenas impermeabilizante que, com o passar do tempo e não havendo reposição, permite a infiltração.

E pra finalizar, dentre os fatores que pesam na avaliação positiva das unidades habitacionais, as quais se caracterizam como legados individuais ou familiares, a legitimidade da permuta se constitui um fator que deve ser alvo de reflexão, discussão e reformulação legislativa. Pois o resultado final de sua formulação causa inquietação nos moradores alcançados por ela. A questão está no fato do recebimento da unidade habitacional ter sido configurada como:

1. “**permuta**” - nas negociações com os moradores, através do discurso dos negociadores públicos, bem como documentação (Anexo 2);

2. **“nova moradia”** no local, mediante a construção de unidades residenciais/habitacionais - nos decretos referentes às diretrizes de realocação³⁷, a qual não esclarece o tipo de negociação (ganho, doação, troca, etc);
3. **“doação”** do Estado – na documentação da unidade habitacional recebida pelo ITERJ³⁸.

À unidade habitacional existente, segundo o item 1.4 do anexo A do decreto base de 2008, é que se refere a realocação, cujo sentido se remete à recondução ou transferência do imóvel existente para outro local. Como não há possibilidade de tirar o imóvel construído do local da intervenção e recolocá-lo em outro local, nada mais justo que o governo, como o maior interessado neste procedimento, promova esta nova moradia em substituição à anterior. Desta forma, esta negociação se configura em troca, mas não em “doação”.

Ora, nenhum dos moradores beneficiados com a unidade habitacional do governo a recebeu sem ter outra moradia anterior, ainda que esta fosse informal, mas sua existência configurava o direito de receber o novo investimento. A configuração do novo imóvel como doação (Anexo 3), suas concessões e limitações agregadas, caracterizam uma ação paternalista do Estado, as quais usurpam direitos, bem como a liberdade dos moradores, através do controle “legal” incrementado por normas impostas, disfarçadas de “proteção”, conforme citado por Kant *apud* BOBBIO:

Um governo fundado no princípio da benevolência para o povo, como o governo de um pai para os filhos, ou seja, um governo paternalista (*imperium paternalé*), no qual os súditos, como filhos menores que não podem distinguir o que é útil ou prejudicial, são obrigados a comportar-se passivamente para esperar que o chefe do Estado julgue de que maneira eles devem ser felizes e a esperar somente da sua bondade que ele o queira, é o pior despotismo que se pode imaginar. (KANT *apud* BOBBIO, 2000, p. 255).

A prerrogativa da doação não tem contrapartida, ou seja, é só recebimento. Assim, para que a documentação da nova unidade, como doação, tivesse validade, o correto seria que os moradores realocados também

³⁷ Conforme os anexos dos Decretos: nº 41.148 de 24 de janeiro de 2008 e nº 43.415 de 10 de janeiro de 2012.

³⁸ Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro.

recebessem pelos imóveis demolidos. Contudo, a documentação de doação tem validade se referenciada apenas à concessão do uso do solo, pertencente ao Governo do Estado, mas não ao imóvel. Assim, vislumbra-se a necessidade de melhores especificações legislativas que distinga, ou separe estes procedimentos, e não os agregue a um só documento, como é realizado atualmente.

Contudo, ainda existe outro agravante, neste último fator - o não recebimento da documentação definitiva das unidades habitacionais por parte do ITERJ. Isso acaba por negativar a escolha pelo apartamento, pois os moradores ficam “presos” ao imóvel por períodos além do exigido pela legislação, que é cinco anos. Os primeiros realocados receberam as unidades em 2009, mas o documento final em 2012. Os seguintes ainda não receberam nenhum tipo de documentação imobiliária, e a previsibilidade não é informada pelo órgão público.

A gravidade desta demora esta no fato que o titular do imóvel recebido só pode transferi-lo a terceiros após cinco anos contados da data do documento definitivo. Assim, para muitos que não se adaptaram ao local, aos vizinhos, à dinâmica de condomínio, ou se encontram com problemas na localidade, se tornam reféns da morosidade, da inadimplência do Estado, e da violação de direitos, pois não tem liberdade sobre a transação do imóvel e correm o risco de perdê-los, caso não cumpram a legislação.

Um dos grandes legados coletivos seria a construção da via carroçável de ligação entre as favelas do PPG. Se terminada, promoveria uma ótima mobilidade para os moradores de todas as áreas, visto que percorreria quase todo o complexo em sua extensão, como já citado. Desta forma, haveria facilidade de retirada de lixo, acesso de carro a locais mais internos das favelas, bem como de ambulâncias e outras viaturas de serviço à população.

Mas, infelizmente, a construção desta via não chegou a ser iniciada no Pavão-Pavãozinho, e no Cantagalo, apenas uma parte foi feita. Assim sendo, a população se apropriou do espaço como área de lazer e de estacionamento de carros particulares. Este pedaço de via foi muito providencial à favela, visto que o Cantagalo possui poucas áreas de lazer, ainda assim em mais quantidade que o Pavão-Pavãozinho.

A via foi batizada pelos usuários de “Pistão”, em referência à sua largura, maior que qualquer outra via da favela local. O Pistão é um local muito utilizado como área de lazer onde acontecem bailes, festas dançantes, pagodes, churrasco e todo tipo de diversão possível para a coletividade favelada. Por este motivo, mesmo não cumprindo sua principal função social, o Pistão, por ora, aparece ressignificado e apropriado de forma distinta ao projeto original, mas é um legado positivo, embora inadequado por conta de sua provisoriidade.

As casas destruídas ou descaracterizadas pelas construtoras do projeto, sem nenhum tipo de intervenção posterior, reutilização, ou proteção contra invasões, a partir o aspecto da carência de moradia para os que não tinham um teto para morar, podem ser consideradas um legado do PAC para este grupo, visto que os imóveis foram abandonados em meio às favelas e em nada eram úteis, a não ser para cumprir sua natural função social de moradia, após as novas adaptações construtivas. Com isso, houve um melhoramento na imagem interna das favelas, pois nestes casos, algumas áreas pareciam cenas de guerra e as destruições reinventavam locais de descarte e acúmulo de lixo e proliferação de doenças.

A previsão de criação e reforma de áreas de lazer e quadra de esporte foi, até o momento, frustrada, pois ocorreu em apenas dois dispositivos: o campo de futebol no território do Caranguejo, e a Quadra da Escola de Samba Alegria da Zona sul, conhecida localmente como Raia. A implantação de uma área, chamada no projeto de Praça-Playground Infantil, não chegou a ser feita, e de acordo com as mudanças de projeto, também não será.

Próximo à Rua Teixeira de Melo, o local em que os moradores removidos por conta das obras da estação do Metrô General Osório, foi aproveitado para a construção de duas pracinhas e um parquinho com brinquedos infantis como balanços e gangorras. Entretanto, por questões de arquitetura e atenção ao que era dito pelos moradores, o acesso ao parquinho ficou desfavorável às crianças locais, e quando chovia a área virava um lago de lama, pois não havia escoamento de água. Assim, foi ficando abandonado e virou local de depósito de lixo.

Uma das pracinhas próxima ao parquinho também segue o mesmo destino, depósito de lixo, e de nenhuma forma positiva foi apropriada pelos moradores, devido à distância das casas. A outra pracinha ainda é utilizada e

cuidada pelos moradores que moram ao redor dela, dada a proximidade das casas. Contudo, a reforma de quadras de esportes existentes ficou, recentemente, a cargo de um projeto privado.

Por fim, por falar em legado, pode-se especular a respeito da regularização fundiária proposta ao fim das obras, se seria ou não um benefício para os favelados do PPG. A luta pelo direito de permanência das favelas no tecido urbano, na segunda metade do século XX, passava pela regularização da terra ocupada promovendo a mudança de status dos favelados de invasores para proprietários. Mas, com o passar do tempo e com o alcance de certa estabilidade das favelas, a regularização perdeu a centralidade na mobilização política dos favelados.

Atualmente, com a cobrança cara de serviços básicos, como água e energia, os quais nem sempre os favelados tem condições de arcar, a luta pela propriedade da terra tem sido repensada, pois geraria maiores gastos com a adição de impostos, como, por exemplo, o IPTU, como previsto no artigo 283 do Plano Diretor de 2011³⁹, afetando diretamente a capacidade de permanência dos moradores no local. Por esta via, a regularização fundiária, sem a existência de políticas sociais que minimizem o impacto dos altos valores cobrados à população pobre e favelada, poderia reforçar os processos de remoção branca, explicitados no capítulo anterior.

Assim, cabe ressaltar que, a aquisição do título de propriedade como prioridade na conquista do direito de permanência na terra ocupada, não é uma unanimidade entre os favelados.

Apesar de todos os imóveis das favelas do PPG terem sido cadastrados durante o PAC1, com vistas à regularização fundiária, até hoje poucos moradores receberam seus títulos de propriedade. Em 20/12/2012, o site do governo do Rio de Janeiro noticiou a entrega de pelo ITERJ (Instituto de Terras e Cartografia do Estado) de *“títulos de propriedade definitivos a 64 moradores dos*

³⁹ Art. 283. A implementação da Política de Administração Tributária compreenderá entre outras atividades: VII - aperfeiçoamento da legislação tributária para a regulamentação e uniformização de procedimentos de cadastramento de logradouros públicos, bairros, loteamentos e favelas (Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, 2011).

120 apartamentos do PAC do Cantagalo”, destacando também a entrega de “*outras 44 escrituras*”, em três de maio do mesmo ano⁴⁰.

Segundo o site da EMOP (Empresa de Obras Públicas do Governo do Estado do Rio de Janeiro), em janeiro de 2017, consta a informação que “*foram emitidos 857 títulos para imóveis do Pavão-Pavãozinho-Cantagalo*” ⁴¹. Entretanto, este quantitativo de títulos nunca chegou a ser entregue aos moradores do PPG.

Contudo, o documento entregue não é um título de propriedade definitivo como anunciado pelo governo, pois o mesmo contradiz a publicação como pode ser verificado em parte de sua redação, a seguir:

Nesta perspectiva, cumpre observar que para a conclusão do processo de regularização fundiária enfrentamos procedimentos de longo curso, com etapas sequenciais e com eventuais exigências formuladas pela municipalidade e pelo cartório de RI, além das determinações da Corregedoria Geral de Justiça, ações que escapam das atribuições institucionais e do controle do Estado, embora todos os agentes referidos desenvolvam ações harmônicas e integradas no sentido da conclusão do processo de regularização fundiária.

Assim, diante da necessidade de conclusão de todos os procedimentos acima para possibilitar a aquisição da propriedade plena do imóvel, ainda em razão da inexistência de qualquer documento oficial que ateste o exercício da posse pelos moradores, **o Estado do Rio de Janeiro concede este instrumento preliminar**, até que possa expedir a Legitimação de Posse e a sua posterior conversão em propriedade. (grifo nosso – ITERJ, 2012⁴²).

Desta forma, apesar da regularização fundiária ser um legado preconizado pelos programas que integraram o PAC, os quais já foram referenciados anteriormente, ainda não se constituiu de forma concreta para a totalidade de moradores do PPG, bem como para as outras favelas que receberam a mesma intervenção.

Enfim, com base em tudo que aqui foi explicitado, algumas reflexões surgiram desta experiência, as quais abordam questões relevantes a serem

⁴⁰ Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?articleid=1380145>. Acesso em: 17 jan. 2017.

⁴¹ Disponível em: <http://www.emop.rj.gov.br/trabalhotecnicosocial/regularizacaofundiaria/> Acesso em: 17 jan. 2017.

⁴² Termo Administrativo de Comprovação de Posse e Moradia – documento entregue aos 44 moradores do Cantagalo, em 3/5/2012, como escrituras/títulos de propriedade, vinculados à promessa de regularização fundiária, já citado anteriormente (Arquivo pessoal).

consideradas em relação aos “legados” deixados pelos projetos de urbanização nas favelas, e que podem evitar desperdícios financeiros e de investimentos, bem como, o abandono, destruição e não reconhecimento do legado, pelos usuários. São elas:

- Faz-se necessário saber se o legado é almejado, ou reconhecido, pela população local, e se sua função social lhes é útil;
- Ter bem claro de onde sairão os recursos para a manutenção e cuidado do legado, se necessário;
- Ter definição de quem irá manter (administrar, cuidar e monitorar) o legado: moradores, entidade local ou instituição externa;
- Verificar se os administradores indicados querem, ou têm condições, de assumir o compromisso;
- Haver um canal direto entre a população usuária e os administradores, ou responsáveis, pelo legado, para resolução de possíveis impasses;
- Existir um contrato de prestação de serviços, ou de outra natureza, claro e acessível a todos os usuários sobre tudo que está relacionado ao legado.

Nisso, é notório que a participação da população local é imprescindível para o êxito do projeto e seus legados. Pois, verifica-se que, a existência de grandes investimentos em infraestrutura nas favelas, não se sustenta apenas na construção e criação de equipamentos, reconhecidos ou não pelos moradores. A participação destes aponta a direção certa para a resolução das necessidades e demandas locais, e tem grande potencial de indicação das formas corretas de intervenção para que não se constituam em investimentos perdidos, ainda que necessários, minimizando assim, ações equivocadas que podem perpetuar grandes frustrações.

4

A participação no PAC do PPG

O governo federal, a partir do Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, instituiu que os instrumentos da política urbana nacional (art. 4º, § 3º), *“devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil”*. Entretanto, o controle social não tem definição legislativa global, mas está subentendido na Constituição de 1988, através das diretrizes de democracia participativa vinculadas à gestão das políticas públicas⁴³, sendo, por estas, referenciado de forma singular.

Quanto à política urbana, os princípios de gestão democrática da cidade constam dos artigos 43, 44 e 45 do Estatuto das Cidades. Desta forma, a população alcançada pelos: I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; III – planejamento municipal; IV – institutos tributários e financeiros; V – institutos jurídicos e políticos; e, VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) – (BRASIL, 2001, art. 4º), tem a prerrogativa da participação garantida, ainda que formalmente, e integrada ao desenvolvimento urbano das cidades.

Vinculado às diretrizes nacionais da política de saneamento básico (Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007), um dos objetos das intervenções do PAC, o controle social é definido como *“conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico”* (art. 3, inciso IV).

Desta forma, o desenvolvimento dos projetos de urbanização, via PAC, tiveram como orientação o atendimento das diretrizes democráticas para a promoção da participação das populações alcançadas pelo programa. Assim,

⁴³ Seguridade Social - art. 194, inciso VII; Saúde – art. 198, inciso III; Assistência Social – art. 204, inciso II; Educação – art. 206, inciso VI (Constituição Federal 1988).

nas ações de urbanização do PAC, há a exigência de Projeto Técnico de Trabalho Social (PTTS) vinculado às intervenções físicas, o qual tem a responsabilidade por todo tipo de atividade de base social junto à população local, principalmente no que se refere à inclusão dos moradores na realização de atividades participativas, relacionadas à execução e desenvolvimento das obras, cujo objetivo é:

Viabilizar o exercício da participação cidadã e promover a melhoria de qualidade de vida das famílias beneficiadas pelo projeto, mediante trabalho educativo, favorecendo a organização da população, a educação sanitária e ambiental, a gestão comunitária e o desenvolvimento de ações que, de acordo com as necessidades das famílias, facilitem seu acesso ao trabalho e melhoria da renda familiar. (BRASIL, Ministério das Cidades, 2007).

Desta forma, a exigência de desenvolvimento de projeto de trabalho social, junto aos moradores locais, se constitui num importante instrumento de fortalecimento da cidadania e democratização das ações do Estado. Apesar de ter uma dimensão puramente local, o PTTS configurou um avanço para a participação dos moradores nos projetos de urbanização de suas localidades, pois possui diretrizes a ser cumpridas neste sentido. O alcance das metas participativas é um fator preponderante para o financiamento e continuidade do projeto físico.

4.1.

O Projeto Técnico de Trabalho Social no PAC do PPG

O PTTS do PAC, no complexo de favelas do Pavão-Pavãozinho-Cantagalo teve suas ações iniciadas no pré-obras, em setembro de 2007, com a realização de pesquisa diagnóstica. Tal pesquisa teve por prerrogativa o levantamento de dados socioeconômicos da população local, através das seguintes especificações:

- a) a definição do perfil de renda e do comprometimento mediano mensal com o pagamento de encargos, impostos, taxas, moradia e transporte da família cadastrada;
- b) a escolaridade dos membros da família, a profissão e situação de emprego dos que recebem renda;

- c) a composição familiar do grupo que se pretende atender;
- d) a situação de saúde e condições sanitárias da comunidade;
- e) as necessidades apontadas pela comunidade, em termos de equipamentos sociais públicos;
- f) informações sobre a organização comunitária;
- g) identificação dos serviços públicos existentes informando seu raio de abrangência e sua capacidade de atendimento à demanda;
- h) caracterização das habitações existentes, identificando tipo de uso, área, material construtivo, número de cômodos, serviços internos – água, luz, destino dos dejetos; e,
- i) indicação da necessidade ou não da reassentamento ou remanejamento de famílias (BRASIL, Ministério das Cidades, 2007).

A construção do canteiro social, em janeiro de 2008, numa área fronteira entre as favelas do Cantagalo e Pavãozinho, o qual se situava na única via carroçável das favelas, facilitou sua visibilidade para a população local, bem como, o acesso dos moradores e visitantes externos, inclusive representantes do governo e técnicos vinculados ao projeto geral. A inauguração das atividades do trabalho social (fase das obras) se deu em fevereiro de 2008, e contou com a seleção de 17 moradores das favelas do PPG para trabalharem no canteiro social.

Este início das atividades do BISU ocorreu concomitante ao início das obras físicas no complexo, seguindo as diretrizes gerais definidas nas 'Instruções Específicas para Desenvolvimento de Trabalho Social em Intervenções de Urbanização de Assentamentos' (item 1.6), as quais indicam que *"o cronograma físico deverá ser compatível com o do trabalho social, especialmente se o projeto prever o reassentamento ou remanejamento de famílias"* (BRASIL, Ministério das Cidades, 2007).

A empresa encarregada pelo desenvolvimento do PTTS, cuja diretoria era formada por arquitetos associados, nomeou a sede do canteiro social de BISU (Base de Inserção Social e Urbana). A sigla também fazia alusão à gíria popular 'bizu'⁴⁴ que significa: dica, conselho, informação, ajuda, indicação e, até mesmo, olhada. Assim, tal nome sugeria que o canteiro social era o local onde os moradores seriam apoiados, orientados e informados.

⁴⁴ Gíria de origem militar, a qual se remetia às dicas sussurradas pelos militares mais antigos dos quartéis aos recrutas, sobre os procedimentos internos, para que não se prejudicassem. O termo foi originado pelo som emitido pelos cochichos "...bzbzbzu". Disponível em: <http://www.dicionarioinformal.com.br/bizu/> Acesso em: 15 fev. 2017.

Segundo o “Manual da equipe de trabalho” (março/2008), a explicação da sigla BISU é: “*Inserção porque um dos objetivos do PAC é inserir os moradores nas oportunidades de melhoria de vida que podem surgir com as obras e as ações sociais. Social porque é de interesse da comunidade e da sociedade. E Urbana porque os problemas que são enfrentados aqui se refletem na desorganização urbana do morro*”⁴⁵.

Este documento ainda esclarece os objetivos do Projeto de Trabalho Social (PTS) desenvolvido no BISU:

- Resgatar e fortalecer a identidade da comunidade
- Estimular a participação dos moradores no desenvolvimento da obra, através de pacto social.
- Estimular a defesa das árvores que ainda restam no topo do morro
- Envolver a comunidade no plantio de novas árvores nos espaços abertos previstos pelo projeto
- Despertar as famílias para o risco de doenças do adensamento excessivo de construções e para a capacidade-limite dos Morros de Pavão-Pavãozinho e Cantagalo
- Sensibilizar os moradores para a limpeza e conservação dos imóveis e dos ambientes coletivos (públicos e privados)
- Esclarecer dúvidas relacionadas ao projeto e à construção
- Desenvolver cursos de capacitação de moradores para o trabalho e renda e o empreendedorismo de novos negócios.

Tais objetivos, embora bastante focados numa perspectiva ambiental e sanitária, se apoiaram nas “Instruções Específicas para Desenvolvimento de Trabalho Social em Intervenções de Urbanização de Assentamentos Precários” (BRASIL, Ministério das Cidades, 2007), cuja definição esclarecia que:

⁴⁵ Fonte: Diário de Campo de Estágio em Serviço Social (15/03/2008).

O trabalho social na urbanização de assentamentos precários ou de favelas deve garantir condições para o exercício da participação comunitária e para a elevação da qualidade de vida das famílias residentes na área do projeto, se expressa e se desenvolve através de um conjunto de ações e atividades que buscam promover a mobilização e organização das comunidades, a educação sanitária e ambiental e a implantação de atividades voltadas à geração de trabalho e renda. (BRASIL, Ministério das Cidades, 2007).

De acordo com este documento, o desenvolvimento do Trabalho Social se apoiava em 3 eixos fundamentais, a saber:

1. Mobilização e Organização Comunitária:

- 1.1 - Apoiar a formação ou consolidação das organizações de base.
- 1.2 - Formar comissões e grupos de interesse ligados ao projeto, como por exemplo: Comissão de Acompanhamento de Obras, Comissões de Jovens, de Mulheres e de outros interesses despertados pelo projeto.
- 1.3 - Estabelecimento de parcerias e integração com as demais políticas e programas do município, que sempre que possível deverão ser estendidas para a população do projeto;
- 1.4 - Capacitação das lideranças ou grupos representativos, através de cursos, palestras, oficinas, seminários;
- 1.5 - Estímulo aos processos de mobilização comunitária e a promoção de atitudes vinculadas à melhoria da qualidade de vida.

2. Educação Sanitária e Ambiental:

- 2.1 - Promover o processo educativo que esclareça e valorize a infra-estrutura implantada e busque mudanças de atitudes em relação ao meio ambiente e à vida saudável;
- 2.2 - Estimular a criação de comitês ou comissões ambientais;
- 2.3 - Implementar ações de produção artesanal com resíduos recicláveis;
- 2.4 - Promover campanhas educativas de saúde e de utilização e preservação dos serviços implantados evitando o desperdício.

3. Geração de Trabalho e Renda:

- 3.1 - Promover atividades ou cursos visando à capacitação ou a re-qualificação profissional;
- 3.2 - Contribuir para a redução do analfabetismo;
- 3.3 - Estimular processos cooperativos de produção;
- 3.4 - Estabelecer parcerias visando à implantação de unidades produtivas diversas de acordo com a vocação econômica diagnosticada. (BRASIL, Ministério das Cidades, 2007).

Tais eixos estiveram identificados através de comissões, nomeadas por COTS (Comissão Temática de Trabalho Social), como verificado no quadro 3. No PAC do PPG, houve ainda a inclusão de uma quarta COTS, a qual esteve relacionada ao remanejamento das famílias e negócios. Esta COTS, durante a existência do BISU, sempre esteve sob a responsabilidade de um profissional de Serviço Social, que se encarregava, principalmente, pelo atendimento direto aos moradores locais e suas famílias.

Quadro 3 - Comissões Temáticas de Trabalho Social do PAC no PPG.

COMISSÃO DE ORGANIZAÇÃO, MOBILIZAÇÃO E MÍDIA	COMISSÃO DE EDUCAÇÃO SANITÁRIA, AMBIENTAL E PATRIMONIAL	COMISSÃO DE TRABALHO E RENDA	COMISSÃO DE REMANEJAMENTO DE FAMÍLIAS E NEGÓCIOS
<ul style="list-style-type: none"> • Apoio de Mídia, Comunicação e Propaganda aos eventos, campanhas, fóruns, etc, dirigidos à comunidade em geral. • Eventos de Capacitação de Multiplicadores dirigidos a Líderes, Conselheiros, Agentes e Operadores Comunitários selecionados para atuarem no BISU. 	<p>Curso Socorristas do Espaço</p> <ul style="list-style-type: none"> • Campanha para o Dia dos Meninos do Dedo Verde • Oficinas Minha Casa Nessa Encosta 	<p>Cursos Oficinas de capacitação:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alfabetização de Adultos • Operários da Construção • Guias Turísticos c/ Inglês • Garçons c/ Inglês • Manicure • Cuidadores de Idosos • Capacitação de Lideranças • Gestores Comunitários • Empreendedorismo, Cooperativismo Popular e Economia Solidária • Socorristas do Espaço 	<p>Comissões de Relocalização de Famílias e de Negócios (apoio a mudanças e instalação das famílias no novo local de moradia)</p>

Fonte: Adaptado do documento de apresentação do PAC, distribuído na 1ª Grande Reunião de Moradores, 2008 (Arquivo pessoal).

Neste caso, o assistente social teve sua atuação focada no atendimento dos moradores que compareciam espontaneamente ao canteiro social, que, na maioria das vezes, se resumia em receber os questionamentos sobre a obra, sanar as dúvidas sobre o projeto ou, dependendo da complexidade, encaminhá-las às instituições responsáveis para resposta posterior, o que muitas vezes não se concretizava.

Esta forma de trabalho do assistente social esteve fundada na seguinte exigência das instruções específicas para o período das obras: *“Deverá ser constituído plantão social para o atendimento da comunidade, onde serão disponibilizadas as informações sobre o projeto”* (BRASIL, Ministério das Cidades, 2007, item 2.2), a qual foi mal interpretada pela coordenação de campo do Trabalho Social, como exigência de permanência do assistente social, no BISU, em tempo integral.

Este modo de contemplar as instruções foi ao longo do projeto se mostrando ineficiente face à necessidade de saídas a campo para a realização de outras atividades, da mesma forma em que também se mostrou inviável devido à existência de apenas um assistente social para o exercício das atividades da COTS e de um agente comunitário. Assim, foram elaboradas formas de agendamento para o atendimento de demandas não imediatas, que favoreceram a elaboração de outras formas de trabalho social, as quais contribuíram positivamente no

Atendimento específico aos casos de remanejamento/reassentamento, levando às famílias afetadas, informações claras e precisas de todo o processo, em tempo adequado, que permita um grau de conhecimento e entendimento satisfatório para a tomada de decisões. (BRASIL, Ministério das Cidades, 2007, item j).

A presença do assistente social era muito solicitada nas reuniões com os moradores e lideranças locais por causa da compreensão da profissão como mediadora de conflitos. A concepção do assistente social como agente de interação direta com a população era explorada na tentativa de aproximação do diálogo entre a comunidade e instituições envolvidas no processo de obras, facilitada ainda mais pelo vínculo de confiança estabelecido com os moradores, devido também ao vínculo residencial ao local de profissionais contratados desta categoria profissional.

Portanto, a prática social se configurou, no PAC1, na mediação dos interesses dos moradores na medida em que se democratizava o acesso a informações nem sempre acessíveis, pois dava aos moradores o poder de organização e barganha, e na orientação sobre direitos e possibilidades de luta e resistência contra as arbitrariedades evidentes no processo de urbanização ocorrente.

Apesar da equipe do BISU ser composta por profissionais capacitados, inclusive de nível superior, a proposta de trabalho seguia uma direção hierárquica, a qual todos os técnicos não propunham ou discutiam o desenvolvimento do trabalho, mas sim executavam os trabalhos pensados e designados pela coordenação da empresa que gerenciava o trabalho social.

Da mesma forma, quando havia a possibilidade de criação e desenvolvimento de alguma ação, os técnicos seguiam determinações pré-

elaboradas e revisões constantes até o desenho final, pensado pelos designantes, ser alcançado. Desta forma, fica evidente que os técnicos não tinham plena autonomia no seu fazer profissional dentro deste Projeto de Trabalho Social, pois a relação de assalariamento (hierarquizada), uma vez que todos eram contratados pelo Estado através das empresas que lhes prestavam serviço para a execução do projeto, fazia com que tais profissionais tivessem suas demandas e dimensões do agir profissional determinadas pelo empregador.

Infelizmente, pelo Serviço Social, era uma realidade a não existência de projeto específico de intervenção profissional para o trabalho no PTS no PAC1, nem tampouco é provável que tenha sido criado pelas assistentes sociais que seguiram o trabalho nas demais fases, pois as demandas e intervenções já estavam designadas e definidas antecipadamente à inserção desta profissão no projeto.

Com isso, a atuação do assistente social se constituía num grande desafio, entre possibilidades e limites, agindo de forma até criativa e, por vezes, confrontativa para dar autenticidade ao seu trabalho na tentativa de evitar que este fosse apenas um meio para o alcance das finalidades do projeto, bem como para a garantia dos direitos cidadãos, e, inclusive de acesso à informação, a qual nem sempre este profissional também conseguia garantir para si próprio.

Esta dinâmica apresenta aspectos que se caracterizam como uma precarização do trabalho do assistente social, enquanto profissional que tem uma atividade socialmente situada, dotada de estatuto específico e reconhecimento enquanto tal. Assim, segundo Marx, *apud* Vargas (2016), tal precariedade “*manifesta-se em sentido amplo como “sujeição social” e como “sujeição no trabalho”, como subordinação na divisão social do trabalho – de classe – e como subordinação na divisão técnica do trabalho, como degradação e alienação*” (VARGAS, 2016, p. 319). E, com essa dupla subordinação, há como consequência a inviabilidade de uma plena autonomia deste profissional como sujeito na execução de seu trabalho.

A imediatividade solicitada às ações de todos os técnicos envolvidos, o estabelecimento de metas e prazos, a determinação de modos de realização do trabalho social e a necessidade de relatar detalhadamente todas as atividades, para a confirmação do cumprimento das exigências impostas para a aprovação

do financiamento do projeto se constituíam em limitações ao desenvolvimento do trabalho profissional. Ainda, cabe destacar que, o trabalho das COTS era segregado, havendo profissionais específicos para o desenvolvimento do trabalho de sua comissão de referência, apenas com vinculação direta à coordenação do projeto.

A perspectiva de educação “sanitária e ambiental” do PAC no PPG, bem como sinaliza a nomenclatura da COTS, esteve voltada para um viés nitidamente higienista e disciplinador. Embora sejam poucas as orientações, percebe-se uma diretriz voltada para o controle de salubridade do ambiente, como verificado na indicação de criação de comitês ou comissões ambientais sem articulação com a COTS de Mobilização e Organização Comunitária.

A campanha ambiental desenvolvida no PAC do PPG chamou-se “Socorristas do Espaço” e começou a ser elaborada no BISU em junho de 2008, baseada em minuta proposta pela empresa responsável pelo Trabalho Social para a realização de um curso de orientação ambiental. O nome da campanha também já chegou definido ao BISU, cuja orientação das atividades tinha foco na questão ecológica, turística e no lixo.

A minuta original da campanha tinha como objetivo “*a formação de multiplicadores de cuidado e monitoramento dos espaços e organização do morro. Estas pessoas serão capacitadas para manutenção de vigilância dos espaços reordenados, em cooperação com os órgãos públicos que desempenham esta atividade, sendo também estimuladas a conhecer melhor sua comunidade e valorizar o local onde moram*”⁴⁶.

Tal campanha foi pensada a partir das diretrizes de vigilância, ordenamento, organização e valorização local. Assim, as atividades desenvolvidas na campanha, conforme a minuta proposta foram as seguintes:

- **Plano de divulgação permanente** – tinha uma proposta auditiva e visual, cuja finalidade era chamar a atenção dos moradores do Pavão/Pavãozinho-Cantagalo para os problemas comunitários referentes ao meio ambiente, espaços coletivos e condutas individuais, bem como despertar

⁴⁶ Minuta Campanha Socorristas do Espaço – Fonte: Diário de Campo de Estágio em Serviço Social (15/03/2008).

nestes atores sociais a vontade de modificar maus hábitos e impulsioná-los à participação nos encontros semanais realizados na comunidade.

- **Curso Socorristas do Espaço** - tinha uma proposta de valorização das vias requalificadas pelo PAC através da criação de circuito turístico. Buscava desenvolver nos moradores a conscientização de que seu espaço limpo, preservado e conservado poderia gerar lucro com a visitação turística.

- **Pesquisa de opinião** – eram realizadas pesquisas de opinião visando a identificação das questões mais problemáticas da comunidade e com os resultados eram feitas palestras e oficinas de conscientização. Ao final foi elaborada e distribuída aos moradores uma cartilha de orientação e preservação ambiental.

- **Teatro e palestras nas escolas** - o alvo era as crianças e adolescentes das escolas da comunidade e do entorno. Tinha a visão ecológica como alvo. Atuava principalmente com a pedagogia da reciclagem e dispensação correta do lixo. Teve o apoio da COMLURB no desenvolvimento das atividades a foi o ponto onde foram obtidas as respostas mais expressivas da campanha, em termos quantitativos.

Ocorreu também, a Campanha Meninos do Dedo Verde que promovia o plantio de mudas, a conservação das áreas verdes existentes no PPG e realizava atividades de educação ambiental com professores das escolas do entorno das favelas; e, a Oficina Minha Casa Nessa Encosta, a qual prestava informações relacionadas à construção das casas, orientava os moradores sobre o uso das novas edificações e dos espaços que sofreram intervenções das obras, bem como, dava orientações sobre os princípios de gestão condonômial.

Nestas ações, é verificável que a questão ambiental na favela por muitas vezes é dissociada da questão social. Isso porque a questão ambiental assume o status de questão ecológica. Assim, a defesa da natureza toma dimensões mais importantes que a condição humana e social. Por esta via, a natureza acaba por substituir a sociedade nas formas de planejamento e reflexão do espaço urbano, ocorre, assim, *“uma naturalização integral da sociedade que sucede à socialização integral da natureza* (TOPALOV, 1997, p. 36-37).

A população mais pobre acaba sendo culpabilizada pela degradação ambiental, e no caso das favelas o pobre é que se torna responsável por este processo numa lógica perversa de criminalização da pobreza, consolidando a ideia que o pobre desmata e o rico preserva. Este pensamento abre precedentes gravíssimos contra as favelas, que, por este discurso, são ameaças de remoção como a única forma eficaz de controle e preservação da natureza e do meio ambiente.

O aspecto mais complexo e importante dessa dinâmica, a desigualdade social, não é considerado. Algumas intervenções surgem com um discurso educativo para esta população, mas que na verdade não consideram a questão social como fundante do processo destrutivo ambiental e social, e as trata apenas em sua expressão aparente, apenas repassando informações e deixando na conta do pobre a responsabilidade pelo cumprimento e manutenção das ações de preservação.

Segundo Stricker *apud* Faustini (1995):

As práticas profissionais devem auxiliar a população no resgate e apropriação de sua trajetória histórica enquanto indivíduos e coletivos, a fim de que possam melhor compreender o espaço que ocupam na sociedade. A estimulação das tentativas de reflexão-ação da identidade cultural. (FAUSTINI, 1995, p.61).

Neste sentido, o simples planejamento e execução de atividades para uma campanha ambiental, sem o aprofundamento das mazelas sociais e sem a contextualização dos processos históricos sociais que interferem na dinâmica social e local, se configuram como ações superficiais que raramente tem o potencial de transformação por causa do não reconhecimento da população no discurso idealizado.

Há, portanto, uma necessidade real dos técnicos de qualquer tipo de trabalho social se apropriarem da temática ambiental, frente às novas configurações sociais, que se articulam ao meio ambiente e as demandas postas para o enfrentamento desta questão. Assim, a possibilidade de atuar na mediação entre estas duas temáticas pode proporcionar um melhor posicionamento técnico, o qual seja favorecido pela noção de justiça social contra qualquer tipo de discriminação e criminalização direcionada às populações vítimas do descaso governamental, ao mesmo tempo em que são

separadas analiticamente do meio ambiente em que vivem, como se não fossem parte integrante deste.

Quanto à Comissão de Trabalho e Renda, as atividades desenvolvidas se fundavam na promoção de cursos de capacitação profissional (Figura 3) em parceria com entidades externas, como o Sebrae, Uni Rio e SineRJ. Tais escolhas tinham por base a inserção dos moradores no mercado de trabalho do entorno, e, principalmente, a vocação econômica da região, identificada pelo projeto como turística, a qual também incentivaria a formação de rede de negócios locais.



Figura 3 - Panfletos dos cursos de capacitação oferecidos pelo PTS do PAC1 no PPG.
Fonte: Arquivo próprio.

Contudo, as ações desta comissão também sustentavam uma noção de empreendedorismo, apoiando o surgimento de iniciativas comunitárias baseadas numa visão de futuro que intentava transformar o PPG num “Monumento Turístico Carioca” da história da formação das favelas, das origens culturais do samba, da cultura negra e nordestina, de Artes Visuais e de Dança. Com base nisso, o Museu de Favela (MUF) nasceu dentro do BISU, como ONG comunitária, tendo o PPG como um museu a céu aberto.

Hoje, o MUF é amplamente conhecido, sendo até mesmo objeto de monografias e dissertações. Por conta dele, e de seus projetos culturais, o PPG é um pólo de visitação turística nacional e internacional da cidade do Rio de Janeiro. Entretanto, esta possibilidade turística tem sido prejudicada pela crise na segurança do Estado que causou danos profundos ao programa das UPPs, as quais eram uma referência externa de segurança nas favelas.

Outro produto desta intenção empreendedora foi a Hiperativa Designer, empresa de design e comunicação, cujos trabalhos se concentravam na área de publicidade, comunicação e design gráfico. Foi constituída por moradores do PPG, capacitados no Curso de Comunicação e Design, realizado no BISU. Como incentivo econômico, parte dos trabalhos gráficos, contratados para a divulgação das ações do PTTS, foram realizados pela Hiperativa, inclusive os panfletos mostrados na figura 3. Infelizmente, esta proposta não vingou por questões administrativas e econômicas.

As atividades da Comissão de Organização, Mobilização e Mídia tinham duas direções. Uma estava voltada para a comunicação e propaganda de todos os eventos relacionados ao PTTS, através da elaboração de materiais informativos. A outra, visava a capacitação de lideranças e multiplicadores, e, treinamento de agentes comunitários para atendimento no BISU e atuação no projeto.

Incluía, também, as atividades realizadas com o CCOMP (Conselho Comunitário Participativo do Projeto), o qual era constituído de lideranças comunitárias vinculadas aos diversos projetos em desenvolvimento nas favelas, bem como presidentes das associações de moradores locais, conselheiros e moradores ativos e interessados nas questões comunitárias. Dentre as ações desta COTS ainda constava a Comissão de Acompanhamento das Obras (CAO), formada por cinco moradores do complexo: uma coordenadora, formada em engenharia, e quatro conselheiros.

A CAO se constituía fiscalizadora e mediadora entre os moradores e a construtora nas questões sobre a obra física. O trabalho de seus membros era estar sempre em campo, visualizando as intervenções realizadas, ouvindo a população em seus questionamentos e atendendo as solicitações e reclamações, na medida do possível, segundo a relação direta destas com a obra. Na função fiscalizadora, a CAO verificava a compatibilidade do que estava sendo realizado com o projeto apresentado.

A atuação mediadora e mais intensiva da CAO buscava amenizar os diversos conflitos surgidos entre os moradores e os operários da obra, quando algo não saía como esperado, ou quando o morador não queria que a dinâmica local de sua moradia fosse alterada. Com isso, os operários ficavam impedidos de continuar as obras até que a coordenação da CAO, juntamente com o

encarregado da obra, resolvesse o impasse, que geralmente era terminado com compensações ao morador em outra questão relacionada às possibilidades de intervenção da construtora, o que se configurava como vantagem pessoal.

Segundo a coordenadora da CAO, durante o PAC1, estas demandas ocorriam sempre, principalmente, em relação às obras de infraestrutura e saneamento, pois inevitavelmente mudava a composição dos becos e ruas, e assim, causava transtornos de diversas ordens para os moradores locais. Muitos, segundo a coordenadora, na verdade não compreendiam o que estava ocorrendo, mas outros se aproveitavam da situação para se beneficiar. Atribui a grande demanda de reclamações à falta de comunicação local sobre o que seria feito. Simplesmente os operários chegavam e começavam a quebrar tudo.

Ainda sobre o atendimento dos moradores, é necessário esclarecer que, antes da inauguração do PTTS, a CEHAB já havia iniciado seus trabalhos em campo. Desta forma, vários moradores já tinham sido contatados pela companhia no sentido de serem informados da remoção de suas casas, frequentavam reuniões na sede do canteiro das obras, tinham processos de realocação constituídos, e por isso, já estavam em fase de negociação.

Esta intervenção antecipada, e a forma com que foi realizada, acabaram por acarretar uma série de transtornos no trato com a população local e prejudicar as intervenções do PTTS. Um destes, refere-se ao tratamento dado pelos técnicos desta companhia aos moradores. Alguns relatos constam formas agressivas e ameaçadoras tanto nas abordagens, quanto nas negociações.

Com isso, estes moradores não tiveram a oportunidade de ter orientação social sobre seus direitos indenizatórios, os quais tinham acesso no momento da negociação. Esta prática não foi positiva, visto que os moradores não tinham tempo para discutir em família as propostas de indenização, buscar orientação externa, e por vezes, tempo para decidir a melhor forma de indenização devido à pressão exercida pelos negociadores, como já discutido no capítulo anterior.

Portanto, o contato do PTTS com parte destes moradores quase não ocorreu, pois, uma vez iniciadas as negociações, estes se relacionavam diretamente com a CEHAB. E, quando ocorriam, ficavam no nível da animosidade e desconfiança, por conta da impressão dos primeiros contatos realizados pela companhia. Restou ao BISU, trabalhar apenas as questões de

educação patrimonial na ocasião de transferência para as unidades habitacionais construídas para a realocação.

Por conta disso, e do conhecimento por outros moradores do complexo destas abordagens, havia certo receio de contato com a equipe do BISU, principalmente nas saídas a campo, pois utilizavam um colete de identificação com a logomarca do BISU (Figura 4), o qual os vinculava à representação governamental para a população local. Muitos tinham receio da remoção violenta e autoritária, e por isso, evitavam ao máximo qualquer tipo de contato.



Figura 4- Logomarca do BISU.

Fonte: PAC Social - Pavão-Pavãozinho e Cantagalo (Facebook) ⁴⁷.

Então, o PTTS aconteceu assim: a CEHAB trabalhando paralelamente ao BISU, nas questões de informação e até mesmo de orientação aos moradores do PPG. Também ocorreu a abertura de várias frentes de intervenção junto aos moradores, pois as negociações feitas por este órgão eram concretizadas, e em seguida, as casas demolidas e/ou descaracterizadas, à medida que aceitavam as indenizações.

Isso fez com que houvesse intervenções pontuais, de cunho estrutural, por todo o complexo, colaborando para que a visibilidade das ações não tivesse uma identificação territorial específica, ou segundo os setores da obra (Anexo 4) definidos pela construtora. Digo territorial, pela divisão espacial interna das favelas, as quais têm localidades reconhecidamente distintas e denominadas pelos moradores, segundo suas características físicas (Anexo 5).

⁴⁷ Disponível em: <https://www.facebook.com/PacSocialPavaoPavaozinhoCantagalo/photos/a205356882910209.42928.205356522910245/205400839572480/?type=1&theater>.

De posse do mapa do projeto físico, o qual tinha a marcação das casas que seriam removidas no complexo, a CEHAB identificava os proprietários, os convocava para as negociações através do BISU (na maioria dos casos, a partir do funcionamento do PTTS no complexo), e removia as famílias sem aparente planejamento para a intervenção local. Isso contribuiu para que moradores, de territórios distintos, fossem remanejados de forma pulverizada para os prédios construídos sem necessidade imediata, e, em alguns casos, sem necessidade real, segundo o que já foi esclarecido no capítulo 3 (item 3.3).

A busca por informações no BISU, por parte dos moradores, esteve inicialmente apoiada nos esclarecimentos sobre as remoções, principalmente sobre a confirmação destas, as quais dependiam da apropriação dos mapas de remanejamento de propriedade da construtora, bem como de suas constantes atualizações. Cabe ressaltar que, esta dinâmica de fornecimento e atualização entre a construtora e o BISU, por vezes não acompanhava as constantes mudanças no projeto físico, e isso colaborava para a falta de imediatez nas informações prestadas aos moradores, e consequentemente, com a aparente ineficiência do PTTS.

Outro fator que contava negativamente contra o PTTS, era a demora, ou não concretização, de algumas respostas aos questionamentos feitos por parte dos moradores. Isso ocorreu, em grande parte, pela não obtenção das informações necessárias pela equipe técnica do BISU, cujo procedimento, nestes casos, era encaminhar os atendimentos escaneados para as instituições responsáveis pela demanda (empresas contratadas e órgãos do governo), os quais nem sempre chegavam aos moradores.

Isso se dava porque ocorriam demoras na resposta, e isso fazia com que os moradores desistissem de aguardar, fossem buscar outros meios de sanar suas dúvidas. Por vezes, a dinâmica que circundava os questionamentos já havia mudado.

O PTTS no PAC do PPG teve ainda a participação de outra empresa, a MPU (Metrópolis Projetos Urbanos LTDA), contratada exclusivamente para a identificação e cadastramento das famílias a serem remanejadas, bem como a identificação, medição e cadastramento de todos os imóveis do complexo, cuja finalidade previa a regularização fundiária de todas as unidades habitacionais locais.

Com isso, o cadastro socioeconômico dos moradores remanejados não era feito pela equipe social do BISU, mas sim por apenas um técnico em edificações contratado pela MPU, para a medição e fotografia dos imóveis a ser remanejados. É necessário esclarecer que ambas as empresas não trabalhavam em conjunto, pois cada uma desempenhava seu trabalho de acordo com as metas estabelecidas pela construtora e órgão do governo.

Desta forma, houve casos em que o primeiro contato de moradores com o PTS foi feita via abordagem deste técnico ao bater em sua porta e, sabe-se lá de que forma, solicitar autorização para executar seu trabalho nos imóveis e explicar o motivo de tal intervenção. Como consequência, vários relatos de moradores, após saber o motivo real da medição - a abertura de processo de remoção -, reclamaram que desconheciam esta informação.

A omissão no preenchimento correto de dados socioeconômicos, na folha de abertura de parte dos processos de remanejamento, era uma constante que também prejudicava o desenvolvimento das intervenções do PTS. Ainda que alguns dados tivessem disponíveis na cópia de alguns documentos, anexados aos processos, verificava-se também que ocorria a falta de outras informações importantes. O preenchimento em letra pouco legível aumentava as dificuldades de compreensão dos dados. Assim, era necessário novo contato com moradores para a aquisição de tais dados. Isso mostra que, não havia habilidade técnica para a execução de tal atividade.

A partir do PAC2, o BISU passou a funcionar num dos apartamentos PNE⁴⁸, do AR1 (Área de Reassentamento 1), ou seja, da primeira dupla de prédios construídos pelo PAC no PPG, cujo primeiro andar do primeiro prédio era todo constituído por apartamentos para este público. Como em 2012, início das obras do PAC2 no complexo, estes apartamentos não haviam sido todos transferidos, o PTS passou a ocupar o local na espera da construção do novo canteiro social, sendo novamente transferido para um novo local, construído. Em 2013, no Brizolão⁴⁹.

Cabe esclarecer aqui que, embora este capítulo seja bastante descritivo, não houve a pretensão de contemplar todas as ações realizadas pelo PTS,

⁴⁸ Portador de Necessidades Especiais.

⁴⁹ CIEP (Centro Integrado de Educação Pública) Presidente João Goulart.

através do BISU, mas sim de mostrar as principais atividades desenvolvidas e seus direcionamentos. Também não foi o caso de avaliar o BISU, ou seus administradores, mas sim verificar o que foi passível de realização através das orientações legais para o trabalho social, junto à população favelada. Assim, o que realmente está em jogo não é a quantidade de ações, mas sim ao que elas se prestam.

4.2

Mecanismos, instrumentos e estratégias de participação utilizadas

O PAC abre espaço para a participação dos moradores de favelas a partir de ações que instituem mecanismos e estratégias, que os executores julgam ser propícias para a inclusão da população no projeto. A exigência de um Projeto de Trabalho Social associado ao projeto físico, como visto, traz uma noção de que a proposta de participação avançou em direção ao reconhecimento da importância da população local nos projetos de urbanização.

No tanto, uma análise mais aprofundada das ações realizadas neste sentido podem nos revelar que os princípios de participação comunitária e popular, inseridos neste contexto, podem retardar, e, por vezes inviabilizar a participação plena dos “beneficiários”.

Apesar da orientação oficial indicar ações que promovessem a participação social, foi verificado que, na prática, as ações de participação realizadas estiveram mais próximas da noção de participação comunitária, as quais estavam voltadas para “*habilitar pessoas a iniciar ações baseadas em sua própria iniciativa e organização e, assim, influenciar os processos e os resultados do desenvolvimento*” em nível local (PAUL,1987, apud PAULILO, 1999).

No caso da urbanização de áreas faveladas, a participação social no PAC foi realizada, principalmente, através da realização das seguintes atividades:

- Atendimentos individuais;
- Reuniões: com moradores, de lideranças, com os operários da obra;

- Cursos de capacitação profissional;
- Oficinas de educação patrimonial e ambiental, e de capacitação de lideranças;
- Campanhas ambientais (palestras, saraus, teatro, pesquisa de opinião);
- Eventos.

Para uma melhor compreensão de como eram desenvolvidos e realizados estes instrumentos de participação, cada um terá sua descrição e, através desta, será feita uma tentativa de análise de sua utilização e promoção da participação dos moradores no PAC do PPG.

Quanto aos atendimentos individuais, os mesmos eram realizados apenas no BISU, por assistente social, na ocasião do plantão social, ou pela coordenação desta base. Todos os atendimentos individuais estavam vinculados diretamente à COTS de Remanejamento, e se resumiam a esclarecimentos de dúvidas, informações, orientações e reclamações sobre o processo de remoção e realocação dos moradores e suas famílias. Todos os atendimentos eram registrados, arquivados e contabilizados.

As reuniões realizadas com os moradores seguiam duas propostas. A primeira se referia, de uma forma abrangente, a todos os moradores do PPG. Estas reuniões estiveram voltadas, no início das intervenções (16/03/2008), para esclarecimentos e informações sobre o projeto; no “fim” do PAC1 (18/12/2010), para a discussão e avaliação das ações do PTS de 2007 a 2010, e levantar propostas e sugestões para a fase seguinte; e, no início das obras da 2ª fase do PAC (24/11/2012) para apresentação e detalhamento das futuras intervenções.

A segunda proposta de reunião com os moradores se restringia aos atingidos diretamente pela obra, os quais participavam de reuniões que os informava sobre os direitos indenizatórios, formas de negociação e orientações sobre questões patrimoniais. Para tais reuniões, os moradores eram convocados, segundo a ordem das negociações da CEHAB, mas também de acordo com a seleção de transferência para as ARs (Áreas de Reassentamento). Funcionavam, assim, numa dinâmica grupal.

As reuniões de lideranças chamavam-se de reuniões do CCOMP, o Conselho Comunitário, as quais eram administradas pela gerência do BISU. Na verdade, o BISU as programava, agendava e emitia convites para as lideranças, impressos (PAC1) e on line (PAC2), através de rede social⁵⁰.

Segundo a coordenação do PTS as atribuições do CCOMP eram:

- Participar do desenvolvimento das ações do Projeto Social voltadas para mobilização e organização comunitárias, educação sanitária e ambiental, geração de emprego, trabalho e renda e remanejamento de famílias e negócios afetados.
- Monitorar e avaliar o andamento dos trabalhos, em favor dos interesses da comunidade.
- Promover a divulgação do Projeto entre os moradores.
- Receber e encaminhar pedidos e sugestões da comunidade relativas ao Projeto.
- Elaborar, em conjunto com a equipe técnica do BISU, a avaliação da situação antes e depois das intervenções do PAC.

Inicialmente, as reuniões tinham uma periodicidade semanal, depois quinzenal, mensal e bimestral. Isso aconteceu porque as reuniões foram cada vez sendo esvaziadas. Alguns não podiam, de fato, comparecer a todas as reuniões, devido seus compromissos de trabalho e também pessoais. Mas, segundo a avaliação de lideranças entrevistadas, o fator de maior peso ao abandono gradativo das reuniões foi o persistente não atendimento das questões colocadas pelos líderes comunitários.

Foi tentado o acesso à informação destes dados, através da LAI (Lei de Acesso à Informação), o que foi negado até o presente momento, já expirado todos os prazos legais previstos na lei para a resposta, por parte do Governo do Estado, o que não nos permitiu a comprovação, a partir de documentos, das informações descritas e relatadas pelas lideranças entrevistadas.

⁵⁰ Convite CCOMP - Página do “PAC Social - Pavão-Pavãozinho e Cantagalo” no Facebook. Disponível em: <https://www.facebook.com/PacSocialPavaoPavaozinhoCantagalo/photos/a.221510207961543.46272.205356522910245/771894766256415/?type=3&theater>.

Os líderes entrevistados relataram que nestas reuniões havia muitas discussões, por causa da discordância sobre as informações prestadas pelos técnicos do BISU, e também pelas discordâncias entre os próprios líderes. Cabe ressaltar que não havia uma unanimidade entre os líderes e isso prejudicava o atendimento das solicitações. Assim, muitos dos participantes do CCOMP foram percebendo que estavam perdendo tempo ao frequentar estas reuniões, e que estavam apenas colaborando para a contabilização de suas presenças, pois raramente suas solicitações e reclamações eram atendidas.

As reuniões realizadas com os operários da obra, os quais em grande parte no PAC1 eram moradores do complexo, aconteceram primeiramente para orientá-los sobre a existência da CAO, seus membros e sua função mediadora. Nas demais reuniões, ou seja, nas duas seguintes, o intuito era informá-los sobre as colocações dos moradores em relação a eles e vice-versa, na tentativa de fazer um lado compreender o que o outro esperava, e quais eram as possibilidades e limitações de cada um na resolução das questões apresentadas.

Nos cursos de capacitação profissional, todos os moradores do PPG eram convidados a participar, através de cartazes espalhados pelas favelas, anúncios nos autôfalantes das Associações de Moradores e rede social. Eram promovidos em parcerias com instituições externas, internas e também moradores, como, por exemplo, o curso de artesanato, cuja professora era moradora do Cantagalo. O intuito era formar e capacitar trabalhadores para ampliar as possibilidades de inserção no mercado de trabalho adjacente, bem como habilitar futuros empreendedores.

Alguns dos cursos ofertados foram: Comunicação e Designer (2008), Garçon (2008), Inglês (2008), Espanhol (2008), Empreendedorismo (2008), Eco Artesanato (2008), Museologia (2009), Turismologia (2009), Desenvolvimento de Liderança Integral (2012), Auxiliar de cozinha (2012), Lancheiro (2012), Pizzaiolo (2012), Garçom 2 (2012), Agentes comunitários ambientais (2015). Alguns cursos, realizados em 2012, ainda incluíam encaminhamento para o mercado de trabalho.

As oficinas de educação patrimonial, chamadas de Minha Casa Nessa Encosta (MCNE), tinham por objetivo *“viabilizar o exercício da participação, mediante um trabalho educativo, nos processos de decisão, implantação e*

manutenção dos equipamentos, fortalecendo os vínculos familiares e comunitários a fim de garantir a sustentabilidade do empreendimento” ⁵¹. Eram apresentados os aspectos construtivos e condominiais do patrimônio recebido, e feitos os esclarecimentos necessários, aos remanejados, bem como, era promovida a participação de todos que iriam morar na mesma AR através da discussão e definição de normas comuns e regimentos internos.

Quanto às oficinas de educação ambiental e sanitária, eram realizadas com foco no meio ambiente, descarte correto do lixo e processos de reciclagem. Tentavam passar uma mensagem de preservação local através do cuidado pelos próprios moradores. Assim, estas oficinas funcionavam como aulas educativas para a população local. Ocorreram oficinas de produção de pufes de garrafa PET (2014/2015); Jardinagem (2015); Capacitação em Economia Doméstica (2015), entre outras. Também aconteciam oficinas de capacitação de lideranças, para o CCOMP; e de Postura Profissional (2014).

As campanhas ambientais e sanitárias, assim como a maioria das oficinas, tinham o foco na educação ambiental e sanitária, mas através de ações mais intensivas no espaço físico das favelas e do entorno. Visava *“promover uma mudança de comportamento e a melhoria da qualidade de vida dos moradores através de palestras e debates”*, os quais intentavam conscientizar os moradores a mudar hábitos errôneos, como desperdiçar água e não cuidar adequadamente do descarte de dejetos de animais domésticos.

A primeira campanha, “Socorristas do Espaço”, foi iniciada em 2008 e, visando compreender o pensamento dos moradores sobre as questões locais, e o que para eles seria a melhor solução, foi promovida a participação comunitária através de pesquisas de opinião. Para isso, foram confeccionados panfletos (exemplo na figura 5) para serem colocados em urnas que ficavam em locais estratégicos do PPG, como associações de moradores. Após o período programado para a coleta das respostas, era realizado um debate sobre o tema em instituições locais.

⁵¹ Fonte: Diário de Campo de Estágio em Serviço Social (17/02/2009).

PROJETO DE TRABALHO SOCIAL
REURBANIZAÇÃO DO COMPLEXO PAVÃO-PAVÃOZINHO
PAC-RIO

**COLETA DE LIXO
LIMPEZA DOS BECOS
COCÔ DE CACHORRO NA RUA**

QUAL A SUA OPINIÃO ?
SOBRE ESTAS QUESTÕES COMUNITÁRIAS

COMO VOCÊ PODE PARTICIPAR:

- LIGUE PARA O BISU: 2267-6374
- MANDE UM E-MAIL: bisu.pavaogalo@gmail.com
- ESCREVA NO VERSO DESTES PANFLETO E DEPOSITE NAS URNAS LOCALIZADAS NAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES E NO BISU

PARTICIPE TAMBÉM DOS DEBATES:
NA ASSOCIAÇÃO DO PAVÃO-PAVÃOZINHO.

BISU • Tel: 2267-6374
Estrada do Cantagalo, 172

PAC CAIXA

NOME _____
TEL: _____

Figura 5 - Folheto de pesquisa de opinião – Campanha Socorristas do Espaço.
Fonte: Arquivo pessoal.

Ações como, comunicações via rádios locais e autôfalantes das associações de moradores também foram utilizados na divulgação da campanha e chamada dos moradores a participação. Entrevistas com os garis comunitários, também foram realizadas, com o intuito de buscar formas de superação para os problemas de limpeza urbana local, a qual revelou que também há problemas logísticos na coleta e limpeza. Constatou-se, também, que havia número insuficiente de garis e lixeiras nas favelas do PPG.

A formação de moradores em “Socorristas do Espaço” os capacitou como “agentes comunitários multiplicadores de ações de conservação e preservação ambiental-urbana e monitoramento sócio-espacial dos territórios”⁵² do PPG. Havia socorristas de todos os territórios do complexo. Tais moradores serviriam de referência territorial de cuidado, fiscalização e promoção de boas práticas ambientais e sanitárias.

Uma parceria com a UNICOM (Universidade Cooperativa da COMLURB) foi estabelecida, e com isso, palestras e teatros com foco na reciclagem foram feitas nas creches e escolas do PPG, com públicos definidos a partir de faixas etárias. Palestras sobre coleta seletiva foram muito produtivas, mas este tipo de educação depende também de um sistema eficiente de coleta, que mantenha o lixo separado por tipo de material até a destinação final. Pois, ainda que haja

⁵² Fonte: Diário de Campo de Estágio em Serviço Social (15/02/2009) – Planejamento Curso Socorristas do Espaço – 1ª fase.

separação de resíduos nas escolas locais e nas casas dos moradores das favelas do PPG, verifica-se, no cotidiano, que o caminhão de recolhimento de lixo mistura os resíduos novamente no processamento automático da caçamba.

Atualmente, há um Ecoponto Favela Mais Limpa⁵³ na Estrada do Cantagalo, próximo de onde era a primeira sede do BISU, onde são recebidos os recicláveis entregues pelos moradores. A iniciativa surgiu em 2012, com o apoio do Projeto Favela Mais Limpa e teve apoio financeiro do PAC, em 2013. Embora, ainda tímido e desvinculado de um planejamento mais amplo para o local, o roteiro de coleta seletiva da COMLURB, nos bairros próximos do PPG, inclui somente uma das ruas de acesso às favelas, a Rua Saint Roman, sendo realizada em apenas um dia da semana⁵⁴.

Outras campanhas, como o “Menino do Dedo Verde”, realizado nas escolas de nível fundamental do PPG e entorno, com concurso de desenhos que valorizavam o meio ambiente e distribuição de livros, e a “Campanha Limpando a Área”, feita através de eventos locais, nos territórios das favelas do PPG, também não mediram esforços para explicitar a importância dos moradores terem uma consciência ambiental e sanitária.

E, por fim, a realização de eventos, que ocorriam a fim de publicizar as ações do PTS. Nos “saraus dos animais”, os moradores se encontravam com seus animais domésticos. O envolvimento da população era estimulado através de concursos de desenho, palestras e apresentações culturais, que incrementavam a campanha ambiental e sanitária. Nestes, também aconteciam atividades paralelas como vacinação e consultas a animais domésticos, viabilizadas pela parceria feita com a SEPDA (Secretaria Especial de Promoção e Defesa dos Animais).

A realização das Feiras Aquarela do Pavão, promovidas em Copacabana e no Pavão (2014), mostrou a produção dos moradores do PPG em relação à gastronomia, artesanato e cultura. E, a inauguração da Ecotrilha⁵⁵ Pavão-Pavãozinho-Cantagalo (figura 6), em maio de 2015, idealizada como ação de engajamento e valorização dos espaços verdes cariocas.

⁵³ Disponível em: <http://educares.mma.gov.br/index.php/reports/view/203> Acesso em: 24 fev. 2017.

⁵⁴ Roteiro coleta seletiva COMLURB (2016) – Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/comlurb/exibeconteudo?id=4380174>. Acesso em: 24 fev. 2017.

⁵⁵ Inauguração da Ecotrilha em: <https://youtu.be/Su3Bor6zDEc>.



Figura 6 - Roteiro Ecotrilha do PPG.
Fonte: Museu de Favela (Facebook) ⁵⁶

A participação nestas atividades era obrigatoriamente contabilizada, com uma finalidade justificativa, junto aos órgãos fiscalizadores do governo, e promotora da continuidade do projeto físico na localidade. Observa-se que, a utilização das atividades participativas esteve muito voltada para a promoção de ações educativas, e, em menor escala, como ações que possibilitassem ouvir e “dar voz à população”.

Assim, a participação da população local, através da maioria dos instrumentos utilizados, mostra que os promovedores do PTS estavam mais preocupados em oferecer algo dado, do que construir junto a partir do que existia no PPG, explorando suas potencialidades e superando desafios. Percebe-se, também, que, as ações não partiam de iniciativas dos moradores, mas estes é que eram convidados a participar das ações, as quais nem sempre alcançavam o público esperado.

Com isso, minha realidade, vivenciada como profissional do PTS e como pesquisadora, faz com que eu exponha a urgência e a necessidade de criação de marcos legais, que definam como a participação das populações pobres e faveladas deve se constituir e comprovar. Indico ainda a adoção de indicadores a serem utilizados para a verificação da ocorrência real de participação, por

⁵⁶ Disponível em: <https://www.facebook.com/museudefavela/photos/a.213950008637144.61842.199007523464726/1036417203057083/?type=3&theater>.

parte das agências fiscalizadoras dos projetos, a fim de que a participação, nestes casos, seja garantida e tenha uma definição única e compreensível a todos os envolvidos.

Bom é ter tudo em “pratos limpos”, pois assim, não há a oportunidade de compreensões equivocadas, desarticuladas e mal interpretadas, tanto por parte dos técnicos, quanto por parte da população. Pois, a comprovação da participação através de fotografias e assinaturas não garante sua efetividade, bem como não ultrapassa o que é visível, ou melhor, o que pode ser mostrado, e até mesmo, manipulado. Contudo, a participação está para além das fronteiras da aparência.

5

A participação dos moradores no PAC do PPG

Visando fazer uma análise das questões participativas sobre as intervenções públicas nos processos de urbanização de favelas, tomando por objeto o PAC, minha análise tomou por base conceitual principal a construção teórica de Jordi Estivill (2006) sobre os processos participativos em Portugal, trabalhados com populações excluídas, que viabilizam a garantia de uma forma plena de participação, nomeada, pelo autor, por participação global, cujos níveis de participação foram apresentados no capítulo 1. Em segundo plano, a teoria de Arnstein (1969) também foi inspiradora de definições e críticas à experiência vivenciada, e objeto deste estudo.

Sua formulação, figurada pela ‘escada da participação’ (Figura 1), indica que a participação é um processo gradativo e evolutivo ao afirmar que *“quando se participa faz-se avançar a participação”* (ESTIVILL, 2006). Assim, embora esta escada seja apresentada pelo autor com 5 degraus, os degraus dispostos nas extremidades, ou seja, “fase prévia” e “nível global”, não foram objeto desta análise, pois, o primeiro não configura um nível a ser alcançado, e o segundo, é exatamente o ponto final onde quem participa quer chegar, não sendo ele um degrau propriamente dito, mas o ponto final das conquistas.

A fase prévia se refere à forma de como se encontrava a situação participativa antes da intervenção, considerada aqui como um marco zero da escada, ou seja, um ponto de partida. Essa compreensão se deve à consideração de que o tipo de participação pesquisada tem uma base específica em projetos de urbanização, e que a situação de participação, nesse sentido, não tem existência real na localidade estudada, pois são objeto de ações permanentes e continuadas de urbanização, os quais não ocorrem nas favelas.

Da mesma forma, o nível global é aqui considerado a conquista final, e, por isso, não é tida como um processo evolutivo, ou melhor, como mais um degrau a ser escalado, mas sim mantido. Assim, os três degraus intermediários, a saber: “informação, consulta e co-decisão”, foram selecionados para a análise, pois são

os elementos que, ao serem alcançados, tem grande potencial de caracterizar uma participação efetiva da população.

Cabe aqui destacar que, esta pesquisa partiu de minha inquietação como assistente social, enquanto profissional do PTS no PPG, e ao mesmo tempo como moradora em observar a existência de um projeto social autoritário e perverso que indicava um tipo de participação abrangente, que tendia ao envolvimento da população local, mas que na prática se beneficiava desta proximidade e limitava a participação ao ponto permitido por seus mentores, sem jamais tratá-la como parceira nas decisões sobre o projeto, o que definitivamente incluiria uma redistribuição de poder (Arnstein, 1969, p. 9).

Ao mesmo tempo em que, como pesquisadora foi desvelado algo que já percebia na época da atuação profissional no PAC do PPG, mas que não tinha base teórica para argumentar. Falo da sensação de cooptação dos moradores contratados como trabalhadores do projeto (estando eu incluída neste grupo) e de lideranças locais. Segundo Arnstein (1969, p. 4), a motivação dos *poderosos* na contratação dos pobres pode se pautar na cooptação, pacificação e aproveitamento de suas habilidades e conhecimentos específicos. Este último, ainda pode ter um aspecto de reconhecimento, isto quando não é apenas explorado.

Desta forma, ainda que não tenha sido perguntado diretamente a estes “poderosos” as suas verdadeiras intenções, a forma como foi conduzido o processo de participação destes contratados e, no caso das lideranças, convidados a composição de conselho comunitário, mostra claramente que estes últimos, apesar de suas brigas, reclamações e manifestações contrárias, estavam compondo um grupo a ser pacificado através das relações estabelecidas com os administradores do projeto, e das mediações necessárias para aclamar os ânimos. Esta estratégia se mostrou identificável ao que Arnstein (1969, p. 4) indica como forma de mantê-los ocupados.

Este dado ainda é colocado pela autora como potencializador de destruição da reputação da liderança frente à comunidade. De certo modo, isso tem fundamentação, visto que as lideranças envolvidas com os administradores do projeto, sob a nomeação de conselheiros (exemplo do CCOMP), mas que não conseguem garantir minimamente um poder decisório sobre o que está sendo definido externamente para sua localidade, acaba por dar uma aparência

de conveniência ao resto da população, a qual nem sempre tem a oportunidade de fazer uma análise mais complexa da situação e compreender as estratégias deste processo de pacificação e cooptação.

No caso dos trabalhadores também ocorre isso, pois no caso do PAC no PPG, apenas executavam o trabalho solicitado, a partir de diretrizes previamente pensadas e delineadas pelos administradores do projeto, como já dito. Certamente, não havia abertura para uma participação destes quanto à liberdade de desenvolvimento de seu próprio trabalho com base em suas experiências locais e que promovessem benefícios reais à população alvo da intervenção.

5.1.

Perfil dos entrevistados

A pesquisa foi realizada apenas com moradores envolvidos no processo de realocação do PAC no Pavão-Pavãozinho-Cantagalo, ainda que não tenham sido de fato removidos, devido a questões de alteração no projeto físico, ou de outra natureza, mas que participaram de toda dinâmica referente aos projetos executados pela Rio Trilhos e pelo Governo do Estado, os quais aconteceram distintamente, como já verificado.

Cabe lembrar que foi entrevistado um total de 30 moradores, sendo inicialmente proposto que seriam 10 moradores originais de cada local de intervenção. Entretanto, como o Cantagalo recebeu duas intervenções distintas, foram entrevistados 10 moradores do projeto coordenado pela Rio Trilhos, e 20 moradores do projeto dirigido pelo Governo do Estado. Assim, a favela do Cantagalo contabiliza um total de 20 moradores entrevistados, sendo 10 referenciados a cada um dos dois projetos expostos. E, em relação às favelas do Pavão-Pavãozinho (juntas), a amostra incluiu 10 moradores entrevistados, vinculados a um só 10 moradores.

Contudo, considerando a divisão por projetos, pela intervenção da Rio Trilhos 10 moradores foram alcançados, e pela do Governo do Estado, mais 20, pois atingiu uma extensão territorial maior, abrangendo todo o complexo do

PPG. Esta segunda via é que serviu de embasamento desta análise. E, para melhor referenciar os projetos, o vinculado à Rio Trilhos será chamado de “**Projeto RT**”, e o coordenado diretamente pelo Governo do Estado será referenciado como “**Projeto GV**”, embora esteja claro que ambos faziam parte do PAC, inclusive do mesmo eixo (Infraestrutura Social e Urbana), como visto no capítulo 3.

Assim sendo, o perfil dos entrevistados dos dois projetos pode ser verificado a partir da tabela 1.

Tabela 1- Perfil dos entrevistados por projeto

PERFIL	Moradia atual		Tempo moradia	Escolaridade					Sexo		Idade	Filhos		Estado civil				
	C	P		A	FI	FC	MC	SC	M	F		S	N	S	C	UE	D	V
PROJETO RT	100 %	0 %	43,5 anos	-	40 %	30 %	30 %	-	80 %	20 %	54,5 anos	90 %	10 %	20 %	60 %	20 %	-	-
PROJETO GV	85 %	15 %	34,5 anos	20 %	55 %	10 %	20 %	5 %	75 %	25 %	55 anos	90 %	10 %	20 %	30 %	20 %	15 %	15 %

LEGENDA: *Moradia atual:* C=Cantagalo; P=Pavão / *Escolaridade:* A=analfabeto; FI=fundamental incompleto; FC=fundamental completo; MC=médio completo; SC=superior completo / *Sexo:* M=masculino; F=feminino / *Filhos:* S=sim; N=não / *Estado Civil:* S=solteiro(a); C=casado(a); EU=união estável; D=divorciado(a)/separado(a) / V=viúvo(a).

Diante disso, algumas considerações merecem ser feitas. Em relação à “moradia atual”, verifica-se que pelo Projeto RT todos os moradores entrevistados permaneceram morando na favela de origem, ou seja, no Cantagalo. Por escolha própria, mesmo tendo a possibilidade de investimento habitacional em outro local, pois todos foram indenizados monetariamente. Essa permanência pode indicar a necessidade de preservação de vínculos familiares, sociais e afetivos, bem como, de proximidade com o trabalho.

Já pelo Projeto GV, onde 50% dos moradores entrevistados eram do Cantagalo e 50% do Pavão-Pavãozinho, houve um percentual de 35%, no

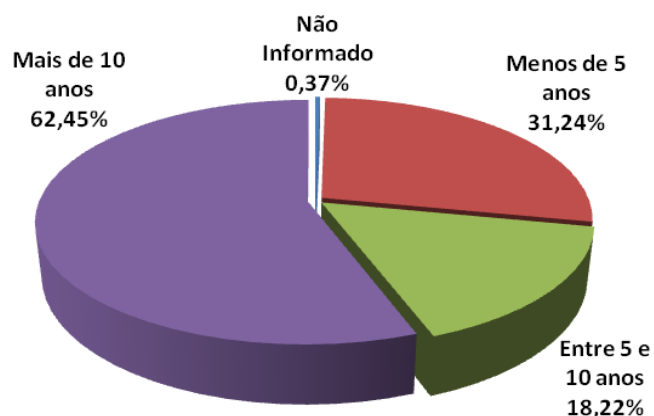
quadro total, de mudança da favela de origem. Analisando separadamente, verificou-se que 90% dos entrevistados que moravam no Pavão-Pavãozinho mudou de favela, e apenas 20% dos moradores do Cantagalo foram para uma localidade que fica na extremidade do Pavão-Pavãozinho.

Isso se deve à construção de grande parte das unidades habitacionais terem sido edificadas na favela do Cantagalo, e, pelo fato das unidades habitacionais do Pavão-Pavãozinho terem sido inauguradas apenas em 2014, sendo a primeira AR inaugurada no Cantagalo em 2009. Outro fator que justifica essa mudança de território se deve às negociações de realocação, via CEHAB, terem sido concluídas com parte dos moradores do Pavão-Pavãozinho precipitadamente, como visto no capítulo 3, colocando os que aceitaram as unidades em aluguel social, e os forçando a se mudar para as unidades do Cantagalo, sob ameaça de não receber mais a ajuda de custo.

Nesta dinâmica, verifica-se que o direito de permanência na localidade de origem, de manter os vínculos de vizinhança e sociabilidade não foram respeitados, e haja tanta insatisfação por parte dos moradores do Pavão-Pavãozinho que foram entrevistados. Talvez, pela perspectiva do planejamento realizado, o discurso do PPG como complexo de favelas, tenha chegado com o PAC, justamente, para apresentar as três favelas como uma só localidade. Assim, a expressiva mudança do local de origem, ocorrida com os moradores do Pavão-Pavãozinho, não se torna um fator de verificação e análise para os interventores.

O tempo médio de moradia no Cantagalo é de 43,5 anos, no Projeto RT, cujos períodos variam entre 18 e 60 anos de vivência nesta favela. E, pelo Projeto GV, a média é de 34,5 anos, tendo uma faixa mais ampla de vivência, a qual varia entre 14 e 74 anos de residência local. O percentual encontrado em ambos os projetos é menor que o verificado em 2007, pela pesquisa diagnóstica do PAC, o qual indicou que o tempo médio de moradia do responsável pelo domicílio era de 62,45%. É possível, embora as amostras não sejam compatíveis quantitativamente, que esta redução possa indicar uma transição populacional nestas favelas, mas que carece de estudos mais complexos.

Gráfico 1- Tempo de moradia do responsável pelo domicílio em 2007

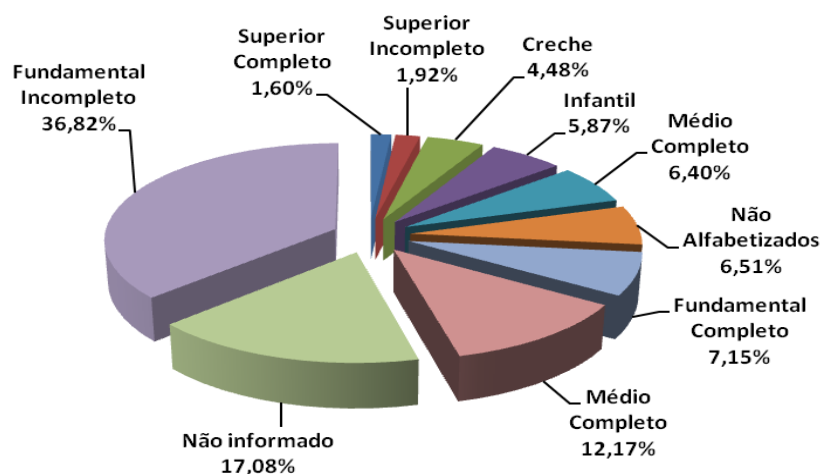


Fonte: Adaptado de Relatório Amostral do Complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo (2007).

Quanto à escolaridade, em ambos os projetos, a maior expressão percentual dos entrevistados foi no nível fundamental incompleto. A variação neste dado, de acordo com a classificação anterior do ensino (por séries), especifica a renúncia pelos estudos entre a 3ª e 5ª série, e, 1ª e 6ª série, respectivamente.

Esta característica é compatível com a identificada na pesquisa diagnóstica, na qual 36,82% dos entrevistados declararam ter nível fundamental incompleto (Gráfico 2). Embora não tenha sido verificado com a gerência do PTS do PPG, esta informação pode ter influenciado a escolha pelos cursos realizados pelo BISU, pois em sua maioria foram cursos de capacitação profissional, com uma perspectiva de aprendizagem e treinamento, visando o desenvolvimento de habilidades para o desempenho de funções específicas.

Gráfico 2- Nível de instrução dos moradores do PPG em 2007



Fonte: Adaptado de Relatório Amostral do Complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo (2007).

Em relação ao sexo dos entrevistados é constatada uma maioria significativa de moradores do sexo masculino, em ambos os projetos, o que também pode ser visualizado na declaração de existência filhos, ambos 90%. E, quanto ao estado civil, a maioria dos entrevistados se declarou casado, ainda que pelo Projeto GV tenha tido maior distribuição do percentual entre as opções existentes.

Estes dois últimos dados têm grande influência no planejamento e perspectiva de futuro para os moradores em vista dos seus familiares, o que, inevitavelmente, incide nas decisões acerca de local de moradia e habitação. O fato de se ter uma casa na favela, com possibilidades de ampliação, visando a garantia de moradia aos descendentes, e ser praticamente obrigado a trocar por um apartamento, com graves restrições, como visto no capítulo 3, é no mínimo frustrante e potencializa as preocupações com o futuro.

Aos que receberam indenização e puderam escolher a melhor forma de habitação para a família, puderam ainda manter esta dinâmica comunitária de verticalização e puxadinhos laterais. Contudo, aos que não tinham garantida essa perspectiva, uma vez que moravam em locais limitados e pequenos, o “benefício” da casa nova, ou melhor, do apartamento novo, representou uma melhora do legado familiar e possibilidades futuras de investimentos imobiliários mais compensatórios.

5.2.

Resultados da pesquisa

A partir da necessidade de se identificar *“quanta informação, que tipo de informação, que canais utiliza, e quais são as barreiras evidenciadas, como é recebida, como se utiliza”* (ESTIVILL, 2003), as questões formuladas no questionário buscaram verificar estas ocorrências em dois pontos: projeto físico e projeto social.

Quanto ao projeto físico, foi verificado que 50% dos entrevistados relacionados ao Projeto RT, e 75% do Projeto GV, disseram que só souberam da existência do projeto físico quando as obras foram iniciadas no complexo, em

2007 pelo Projeto RT, e, em 2008, pelo Projeto GV. As formas de conhecimento do projeto foram diversas, dentre as quais podemos destacar: quando as árvores começaram a ser cortadas (RT); quando a casa foi medida (GV); quando houve convocação para reunião com a CEHAB, em janeiro de 2008, na sede do canteiro da construtora, pois ainda não havia canteiro social (GV); e, na primeira reunião geral, feita pelo BISU, em março/2008 (GV).

Em 50% dos casos do Projeto RT, houve a declaração que se soube das obras antes delas iniciarem. Em um deles a resposta chamou atenção, pois a informação chegou muito antecipada e a apenas um morador, que disse tê-la recebido desde o ano 2000, quando ainda não existia o PAC. Na ocasião, soube que haveria uma intervenção local através de uma abordagem informal de um dos representantes do Metrô, que assim procedeu também em 2001 e 2005.

O morador deixou claro que não acreditou na informação, pois, segundo suas próprias palavras, *“Sempre ouvi falar essas coisas e nada acontecia, a comunidade vivia abandonada”* (morador 5RT). Apenas em 2007, na quarta abordagem, ele disse que acreditou no que lhe era falado, pois viu *“as coisas realmente acontecendo”* e *“as máquinas estavam chegando ao pé do morro”*⁵⁷ (morador 5RT).

Pelo Projeto GV, somente 5% declarou saber do projeto físico antes da pesquisa diagnóstica (out/2007), e em 20% dos casos esse conhecimento ocorreu quando viram suas casas marcadas.

Um dado importante que deve ser evidenciado é a existência e acesso, por alguns moradores, de informações antecipadas sobre as obras relativas ao Metrô, as quais incluiriam parte da favela do Cantagalo, principalmente, no caso do Projeto RT em que a metade dos entrevistados, de alguma forma, tinha essa informação. Assim também pelo Projeto RT, que mesmo com um número reduzido, houve o conhecimento antecipado da obra.

Mas, porque não todos? E, porque os que souberam antecipadamente não compartilharam a informação com os demais? Bem, provavelmente porque as informações sobre a obra não eram concretas, visto que, foram apresentadas

⁵⁷ Pé do morro – expressão utilizada pelos moradores de favelas, constituídas nas encostas dos morros, para referenciar o início da favela, relativo à parte baixa, a qual se configura como entrada de acesso à mesma.

como avisos informais. Ou, como dito por um dos moradores, as falácias são tantas que é difícil acreditar sem comprovação. E, por isso, como partilhar algo que não se tem certeza, ou como comprovar?

Com isso, percebe-se que o prestar informações aos moradores locais, de forma a lhes prover de tempo de reflexão, organização e mobilização, não foi o direcionamento escolhido pelos mandantes e executores da intervenção. Na verdade, o chegar em cima da hora, e pressionar os habitantes locais a uma escolha rápida, são estratégias que facilitam as ações de projetos verticalizados, decididos por quem não se preocupa com dinâmicas existentes e imagina um bem estar social de acordo com suas próprias idealizações.

Como visto em Arnstein (1969), o beneficiamento dos participantes pode ser influenciado pela forma e tempo adequados de uma informação. Assim, o período em que uma informação chega, pode ser determinante para todo o resto do processo, pois influencia na possibilidade de reação e autoproteção das populações atingidas por intervenções governamentais. Quando estes não dispõem desta possibilidade, a utilização do discurso da participação apresenta apenas uma idéia de interlocução com os ditos “beneficiários”, mas que na verdade se revela como uma pseudoparticipação (PATEMAN, 1992).

Em relação ao canal da informação sobre a existência do projeto físico, os entrevistados tiveram a liberdade de escolher quantas opções quisessem. Assim, pelo projeto desenvolvido através da Rio Trilhos, 10% declarou que recebeu a informação de existência do projeto físico através de vizinhos/amigos, 10% alegou que não teve canal de informação oficial porque só viu a obra acontecendo, 20% em reunião comunitária da Associação de Moradores local, 30% através de lideranças comunitárias, 10% por fontes políticas, 20% pelos técnicos da obra, os quais foram inquiridos sobre o que estava acontecendo na favela.

Dentre estes canais, dois não foram declarados como fontes seguras por 20% dos entrevistados, as quais são: Associação de Moradores e técnicos da obra. Contudo, as fontes consideradas seguras pelos demais participantes da pesquisa, em escala decrescente, foram: lideranças comunitárias, citadas por 30%, e Associação de Moradores, fontes políticas, técnicos da obra e vizinhos/amigos, cada um com 10%. É importante pontuar que houve abstenção de resposta em 10%, pela declaração de não recebimento da informação.

Pelo Projeto GV, 10% foram informados pelos vizinhos/amigos, 10% pela Associação de Moradores, 15% pelo PTS, por ocorrência de convocação, 10% não houve canal de informação por considerarem não terem tido informações, apenas a visualização da obra, e, 55% por técnicos do governo e empresas contratadas, como CEHAB, MPU e OAS. Tais canais foram considerados seguros em 60% das avaliações, dos quais citamos: vizinhos/amigos (5%), Associação de Moradores (5%), BISU (10%), abstenções pela não existência de fonte (10%), e, técnicos do governo e empresas contratadas (40%). Assim, os considerados como fontes não seguras constam como 30%, os quais são: BISU, vizinhos/amigos e Associação de Moradores, cada um com 5%, e técnicos do governo e empresas contratadas com 15%.

Infelizmente, este item apresenta um conflito na relação de confiança dos canais de informação, que teoricamente deveriam constar como seguros para todos, como a Associação de Moradores e os órgãos do governo. Assim, a noção de representação da vontade comunitária, ou de confiança no governo, é ameaçada e, com isso, o sentimento de desproteção passa a permear a dinâmica das relações nestes processos de urbanização, gerando descredibilidade nas ações destas entidades e, inevitavelmente, os conflitos.

Sobre o tipo de informações recebidas sobre o projeto físico, ao serem questionados, 80% dos entrevistados do Projeto RT disseram que se referiram ao tipo de intervenção que ocorreria, dentre as quais constavam: obras de urbanização, pavimentação, infraestrutura, remoção de casas, construção de estrada, elevador, melhoria da entrada da favela e normalização do acesso à água. Em 40%, foi dito que também receberam informações sobre o objetivo da intervenção, que era a construção da estação do Metrô.

Pelo Projeto GV, 90% dos entrevistados disseram que receberam informações sobre o tipo de intervenção, das quais podemos destacar: construção de prédio, o traçado da obra, construção de rua que ligaria as favelas, mostra do mapeamento da obra e ilustrações de como ficaria a comunidade, obras de infraestrutura e saneamento, a casa que morava estava em área de risco e remoção de moradores. Apenas 5% afirmaram ter recebido informações de que haveria acompanhamento de um projeto social, e outros 5% sobre a existência de aluguel social.

Com estes dados, verifica-se que no primeiro contato há um grande volume de informações sobre o tipo de projeto físico a ser realizado, apontando para uma valorização das intervenções estruturais em detrimento das ações sociais, que deveriam estar associadas a esta noção desde o início. Geralmente, as obras de urbanização são apresentadas à população como um fim em si mesma, deixando em segundo plano a questão social, que gerou a necessidade da intervenção.

Em relação ao interesse pelas informações sobre o projeto físico, 90% dos vinculados ao Projeto RT se disseram interessados. Os motivos alegados foram os seguintes: i) estar diretamente atingido pela obra; ii) projeção de melhorias para a comunidade no acesso, pavimentação, mobilidade e urbanização; iii) vontade de saber o que estava acontecendo na favela; iv) esperança de mudança do local que morava por declarar que este “*não prestava*” (morador 9RT); e, v) certeza que poderia comprar uma casa melhor. Contudo, a causa do desinteresse de 10% dos entrevistados se pautou na vontade de permanecer na própria casa.

Para 65% dos entrevistados pelo Projeto GV, o interesse pelas informações do projeto físico de dava pelas melhorias, pela preocupação com o que seria feito, para saber se seriam afetados pela remoção, pela vontade de sair de onde morava, por só falarem coisas boas, e outros. Para os 35% que não se interessavam, suas motivações se referiam à: não querer sair da própria casa, devido ao muito esforço para construí-la; pelo valor da própria casa e da ótima estrutura física que tinha; por não querer saber de nada referente à obra; por não acreditar que a obra iria acontecer; e, por não acreditar e não dar importância às promessas feitas, pois “*pobre não é favorecido*” (morador 19GV).

Em tais motivações, mostram-se claros os posicionamentos que indicam tanto uma noção de coletividade, que indica formas de compreensão que as intervenções atingiriam a todos os moradores, como a ideia de individualidade, a qual coloca a particularidade acima dos interesses coletivos. E, é justamente nestes casos, em que há uma separação de interesses, que os articuladores e negociadores se aproveitaram da situação, fazendo com que cada um, individualmente, garantisse sua sobrevivência ao processo. Com isso, a desmobilização se torna um fardo mais pesado pelos que ainda lutam pelas causas comuns.

A busca de informações, por parte dos entrevistados do Projeto RT, ocorreu 20% na Associação de Moradores e 60% na sede do Metrô, em Copacabana. Entre estes, 10% também buscava informações através da mídia. E, em 20% dos casos, houve a alegação que não se buscava nenhum tipo de informação. Pelo Projeto GV, os entrevistados disseram que em 5% das respostas as informações eram solicitadas na Associação de Moradores, 75% através do BISU, 10% nos órgãos do governo, e, 20% não buscava informações.

Em ambos os projetos, a taxa de 20% de busca por informações mostra um nível significativo de desinteresse, passividade e comodidade frente ao que estava ocorrendo das favelas. Esta postura é identificável na descrição de Sayago (2000) sobre formas passivas de participação. A passividade individual, nestes casos, pode indicar a facilidade de aceitação e não manifestação ao que é recebido. Assim, a incidência de um grupo de participantes passivos, sem perspectiva de intervenção, pode gerar uma massa de manobra favorável aos interesses externos à coletividade alvo da intervenção.

Os moradores da área de ação do Projeto RT, em 80% dos entrevistados, ouviam e o nomeavam como obras do Metrô, e 20% obras do Governo do Estado. Já no Projeto GV, 80% chamavam de obras do PAC, 15% como obras do Governo do Estado, e 5% como obras do Governo Federal. Esta distinção se deve às formas como as intervenções foram apresentadas à população local, como visto no capítulo 3. No entanto, na enorme maquete montada no BISU, a qual era objeto de visitação de moradores e visitantes externos, apresentava a intervenção do PAC de uma forma completa, contemplando as obras de ambos os projetos em todo PPG.

No entanto, as alterações de projeto mudaram as características iniciais da obra. Houve muitas modificações no Projeto GV, como já mencionado, mas 95% dos moradores entrevistados disseram que não tiveram informações oficiais sobre tais mudanças. Apenas 5% alegou ter recebido este tipo de informação, a qual se referiu ao traçado das ruas do PPG.

Contudo, todos os entrevistados do Projeto RT afirmaram que não houve mudança no projeto físico apresentado, pois foi cumprido tudo o que foi prometido. Alguns entrevistados disseram que houve especulações sobre o que seria feito no local antes da apresentação do projeto final, como, por exemplo, a construção de estrada, de muros de contenções para impedir o avanço da favela

para o asfalto, e até mesmo, a construção de um prédio na região afetada para o reassentamento das famílias removidas.

Sobre o Projeto de Trabalho Social, foi verificado que, pelo Projeto RT, não houve referência, ou até mesmo, existência de atividades nesse sentido, ou pelo menos que fossem identificáveis pelos moradores entrevistados. Também não havia canteiro social vinculado a esta intervenção. O que existia, próximo à favela do Cantagalo, era um trailer na Rua Teixeira de Melo, no qual ficava uma assistente social de plantão para receber qualquer pessoa que quisesse informações ou fazer reclamações, sobre o projeto.

Tal trabalho era realizado em regime de plantão e não houve indícios de desenvolvimento de trabalho social com a população realocada. Tanto que este dispositivo não foi mencionado por nenhum dos entrevistados, nem tampouco reconhecido como possibilidade de intervenção social, quando interrogados a respeito.

Cabe aqui ressaltar que o PTTS desenvolvido pelo Projeto GV não tinha vinculação alguma com os moradores do Projeto RT. Nunca os atendeu, e a área em que moravam estava fora da área de intervenção do Projeto GV, bem como, do BISU. Assim sendo, não tem como alegar que estes moradores estavam cobertos pelo PTTS existente. Então, como explicar a inexistência de PTTS vinculado a este projeto, diante das diretrizes gerais das 'Instruções Específicas para Desenvolvimento de Trabalho Social em Intervenções de Urbanização de Assentamentos Precários (2007)', vigentes no período de desenvolvimento do referido projeto?

Segundo a diretriz 1.6, *“o cronograma físico deverá ser compatível com o do trabalho social, especialmente se o projeto previr o reassentamento ou remanejamento de famílias”* (BRASIL, 2007, p. 3). Desta forma, verifica-se que é exigida a existência de PTTS integrado ao projeto físico. E ainda, segundo as diretrizes específicas para reassentamento e ou remanejamento de famílias *“remanejamento/reassentamento de uma população não pode ser considerado isoladamente, apenas como um projeto de obras, vez que afeta não somente a vida das famílias envolvidas e a área objeto de intervenção, mas também todo o entorno social e urbanístico”* (BRASIL, 2007, item 2.1, p. 4).

Neste Projeto RT, de fato, houve remanejamento de famílias e esta intervenção desconsiderou estas orientações no desenvolvimento das ações com as famílias do Cantagalo. Infelizmente, o projeto tratou esta intervenção apenas como um projeto de obras físicas, de forma isolada, sem valorizar a dimensão social e, priorizando a mobilidade com a construção da estação do Metrô General Osório. Talvez, por isso, os valores indenizatórios tenham sido mais altos que os do outro projeto, a fim de amenizar, ou melhor, indenizar, os impactos sociais causados, uma vez que não houve ações que os minimizassem.

Assim sendo, em relação ao projeto social, só serão apresentados os resultados sobre o Projeto GV, o qual teve PTS desenvolvido e associado à obras físicas do PAC. Dos entrevistados, 40% informaram que souberam da existência do PTS no início das obras, 10% quando foram convocados para a negociação com a CEHAB, 35% através das reuniões do BISU, e 15% afirmaram que tiveram esse conhecimento entre os anos de 2009 e 2010, quando o BISU já tinha uma média de dois anos de atuação no PPG.

Em 80% dos casos, foi dito que souberam que o BISU era o local onde receberiam orientações e informações. E, 20% declararam que não obtiveram essa informação. Os canais transmissores citados foram os seguintes: vizinho/amigo – 5%, reunião comunitária – 10%, BISU - 50%, e, 15% pelos técnicos das seguintes instituições: MPU, Associação de Moradores e OAS. Contudo, algumas manifestações dos entrevistados declararam que, apesar desta atribuição nem sempre as orientações eram realizadas. Estas insatisfações estão vinculadas à imprecisão e demora das respostas, solicitadas através do BISU, como descrito anteriormente no capítulo 3.

Quanto ao tempo de recebimento desta informação, 20% disseram que a informação não chegou num tempo que os favorecesse, pois estas chegavam em cima da hora e impostas, associadas à expressão *"tem que sair"* (morador 1GV). Assim, os moradores, ao invés de se beneficiarem com a informação, muitas vezes não sabiam o que fazer com ela, pois não tinham tempo para se organizar, buscar orientações externas, se necessário, ou pensar melhor sobre o que fazer da vida. Geralmente, o medo do futuro, face às remoções, dominava a capacidade de tomada de decisão.

A resposta de 60% dos moradores foi positiva, e disseram que tiveram tempo para “*saber das coisas*” (morador 11GV), “*pensar e programar*” (morador 13GV), já que, em alguns casos as negociações duraram mais de dois anos. Entretanto, 5% dos casos declaram que o PTS não foi útil, pois as informações necessárias não foram dadas. Os 20% restantes foram contabilizados por não terem recebido a informação.

No que tange à busca de informações no BISU, 75% dos entrevistados disseram assim proceder para saber sobre a remoção da própria casa, tirar dúvidas, resolver questões sobre o aluguel social, saber das reuniões, entre outros motivos. Contudo, 25% alegaram não ter procurado o BISU para obter informações, pois declararam ter intervenção direta com a CEHAB; não precisar, porque toda hora eram convocados para reuniões; e, não gostar de ir ao BISU.

Essas últimas declarações reiteram a passividade discutida por Sayago (2000), e refletida sobre a busca de informações sobre o projeto físico, bem como, torna visível a intervenção paralela da CEHAB junto aos moradores, a qual prejudicava o reconhecimento do PTS na linha de frente das intervenções sociais. Esta prática era uma realidade no desenvolvimento do PTS, pois sempre ocorriam casos encaminhados pela CEHAB, os quais se apresentavam como sobreposição de intervenções, bem como, favorecimentos para além dos limites do PTS.

Quando questionados, se na ocasião da procura por informações no BISU receberam as informações necessárias, 40% dos entrevistados responderam positivamente, justificando que os técnicos explicavam bem e que as respostas eram claras. Entretanto, para 60% da amostra, as respostas foram negativas. Isso porque, segundo os moradores, as respostas dadas não eram compreendidas, pois, “*havia conversa fiada dos técnicos*” (morador 3GV), “*as explicações não eram claras*” (morador 4GV), “*as dúvidas não eram sanadas*” (morador 8GV) e “*não tinham concretude*” (morador 10GV).

Nisso, é possível identificar uma dificuldade de comunicação entre os executores do projeto e os moradores. Alguns reclamavam do discurso técnico, e outros da forma como eram conduzidas as reuniões, a partir de apresentação de slides cansativos e que sempre falavam a mesma coisa, mas não tinham como foco principal a questão das remoções, dos direitos e remanejamento para as unidades habitacionais ou outros temas de interesse dos moradores. Com

isso, conforme destacado por Arnstein (1969), no capítulo 1, é identificada uma superficialidade na prestação das informações que, nestes casos, dificulta a participação e promove o desencorajamento de que ainda se interessam.

Buscando compreender o que os entrevistados entendiam por participação, foram-lhes expostas algumas opções, para que escolhessem quantas achassem necessárias, os quais refletissem seus pensamentos a respeito do tema. Assim, a tabela abaixo mostra os resultados.

Tabela 2- Entendimento dos entrevistados sobre participação

O QUE VOCÊ ACHA MAIS PRÓXIMO DO QUE VOCÊ ENTENDE POR PARTICIPAÇÃO?							
PROJETOS / OPÇÕES	Receber informações	Receber informações e aprovar	Ter direito de votar sobre questões coletivas	Fazer alguma ação para o bem coletivo	Estar incluído(a) nas decisões	Estar junto com outras pessoas em reuniões	Ser consultado sobre o que você pensa sobre determinado assunto
PROJETO RT	10%	30%	30%	60%	50%	60%	50%
PROJETO GV	20%	40%	30%	20%	40%	45%	75%

Fonte: Própria autoria.

Segundo as escolhas dos entrevistados do Projeto RT, o maior percentual (60%) foi verificado em relação a dois itens: “Fazer alguma ação para o bem coletivo”, e, “Estar junto com outras pessoas em reuniões”. E, logo após, com 50%, os itens “Estar incluído(a) nas decisões” e “Ser consultado sobre o que você pensa sobre determinado assunto”. A manifestação destas escolhas mostra que os entrevistados valorizam formas participativas, como reuniões, indicando uma noção de colaboração coletiva e associativismo⁵⁸.

Em relação ao Projeto GV, é verificável que o maior percentual (75%) indicado apresenta uma concepção de participação muito vinculada ao poder de opinar, ou seja, de ser consultado, e assim, estar envolvido e contribuir com seus conhecimentos e percepções nas questões coletivas locais. Essa compreensão,

⁵⁸ Não havia limite de escolha, e, por isso, houve casos em que os moradores marcaram mais de uma opção.

se estimulada e promovida de forma positiva, favorece a participação dos moradores, pois os fazem sentir como fazem parte de algo, ou melhor, ter parte na ação, assim como no sentido etimológico de *“participatio”*.

A maioria dos entrevistados, 90% pelo Projeto RT, e 85% pelo Projeto GV, considera as reuniões de moradores como mecanismo de participação proposto pelo PAC. Assim, este instrumento adquire centralidade nas relações entre os moradores e os executores do projeto e órgãos do governo. Em menor escala, reconhecem também as reuniões de lideranças (10% RT, e 15% GV), conselho comunitário (10% RT, e 30% GV), oficinas (20% GV), cursos de capacitação (10% GV), campanhas (GV - 10%), e comissões de moradores (10% GV) ⁵⁹.

Entretanto, 5% não reconhecem nenhum destes instrumentos, sob a alegação que não houve participação, pois *“só chamavam para as reuniões a minoria que não tinha esclarecimento, pois não questionavam”* (morador 10GV). Entre os mecanismos citados, os entrevistados declararam que participaram em 80% dos casos do Projeto RT, e 95% do Projeto GV, através das reuniões de moradores, embora houvesse muita reclamação por conta das brigas e discussões.

Algumas das motivações que levaram os moradores entrevistados do Projeto RT a participar das reuniões foram, segundo suas falas: *“por ter um bem envolvido”* (morador 1RT), *“necessidade de tomar decisões que precisavam de aprovação”* (morador 5RT) *“acreditar que se todos falassem a comunidade teria vez”* (morador 6RT), e, *“saber os que os responsáveis pela obra queriam”* (morador 9RT). E, do Projeto GV, foram: *“para entender melhor o projeto”* (morador 1GV), *“para saber sobre as mudanças que estavam acontecendo”* (morador 2GV) e *“sobre as remoções”* (morador 6GV), *“para saber o que era bom e o que não era”* (morador 3GV), *“porque era convocado”* (morador 9GV), *“porque os técnicos informavam coisas importantes”* (morador 11GV), para *“saber o que podia fazer, pois nunca podia fazer nada”* (morador 12GV), *“para saber sobre o andamento da obra”* (morador 13GV), *“para resolver problemas sobre a obra”* (morador 15GV), e, *“para constar a presença”* (morador 19GV).

⁵⁹ Não havia limite de escolha dos mecanismos reconhecidos, e, por isso, houve casos em que os moradores marcaram mais de uma opção.

Os casos, de ambos os projetos, em que os entrevistados informaram que não participaram de nenhum dos mecanismos de participação propostos pelo PAC, as justificativas foram: *“não gosto de freqüentar este tipo de reunião, porque é muita confusão”* (morador 1RT), e, *“meu horário de trabalho era incompatível com as atividades realizadas”* (morador 7GV).

A média de participações nas atividades informadas está apresentada no quadro abaixo. Nele percebe-se que o maior percentual de participação em reuniões do Projeto RT ocorreu entre 1 e 3 reuniões, ou seja, 40% dos entrevistados participou deste quantitativo que, mostra ser muito reduzido para que questões tão importantes sejam de fato repassadas e debatidas coletivamente. Contudo, se faz compreensível, mas não justificável em face da não existência de PTS vinculado à intervenção.

Tabela 3 - Frequência dos entrevistados nos mecanismos de participação

PROJETOS / Nº PARTICIPAÇÕES	0	de 1 a 3	de 4 a 6	de 7 a 10	de 11 a 15	de 16 a 20	+ de 20
PROJETO RT	10%	40%	30%	10%	10%	-	-
PROJETO GV	5%	15%	10%	45%	15%	10%	-

Fonte: Própria autoria.

Os moradores citaram que nenhuma das reuniões ocorreu em áreas da favela. Sempre foram realizadas externamente. Na verdade, quase não houve mecanismos de participação neste projeto, a não ser pela via individual, e mesmos assim, com intenção de resolução rápida do impasse da remoção, com vistas à negociação. Através da fala dos participantes da pesquisa, foi visualizado que a realização de reuniões coletivas não era o foco da intervenção, como explicitado por um dos moradores entrevistados: *“Não tiveram muitas reuniões, estas eram feitas nas dependências do metrô, tinha muita pressão pra fazer logo a obra”* (morador 1GV).

Desta forma, este percentual, ao se tratar de coletividade, pode ser reduzido, pois os entrevistados consideravam as reuniões de negociação em suas respostas, as quais não ocorriam com outros moradores, mas sim de forma particular. No entanto, este é um detalhe que não foi aprofundado na pesquisa,

mas que merece ser exposto para uma melhor compreensão da dinâmica participativa ocorrida neste projeto.

Pelo Projeto GV, o resultado sobre o quantitativo de participações aparenta haver tido uma maior participação dos entrevistados nos mecanismos propostos. A maioria deles declarou ter participado de uma média de 7 a 10 reuniões, as quais aconteceram sob a coordenação do BISU. A dinâmica do PTS aponta para a ocorrência de diversas reuniões neste projeto, mas nas entrevistas não foram detalhadas que tipo de reuniões os entrevistados participaram, seja patrimonial, de esclarecimento, ou outras.

O nível da informação, como visto, é muito amplo, pois contém dados a serem observados e que não podem ser ocultados para que se possa fazer uma análise correta de como ocorre a participação. Assim, a pesquisa se apoiou, principalmente neste nível, por também entendê-lo como elemento fundante da participação. Por isso, o grande volume exposto até o momento.

Contudo, os dois níveis que se seguem, a consulta e a co-decisão, foram objeto de breves questionamentos e desta forma serão aqui expostos, mesmo porque, houve raras identificações de atividades relacionadas aos mesmos. Assim, no segundo nível tratado por Estivill (2006), a consulta é apoiada numa proposta de participação em que a população toma parte das ações realizadas, e opina sobre elas a partir da consulta individual e coletiva, a qual tanto pode ter dimensões internas, quanto externas (ESTIVILL, 2006). Para o autor, a consulta implica na possibilidade de condicionar uma decisão, podendo ser o resultado da negociação dos atores chamados a intervir no processo.

Desta forma, a pesquisa buscou identificar a existência de alguma forma de consulta ocorrida durante o desenvolvimento dos projetos no PPG. Sobre a consulta externa, os entrevistados foram questionados se receberam algum tipo de assessoria externa ao PAC, que os aconselhasse, orientasse, ou mesmo interviesse a favor dos mesmos, minimizando possíveis desfavorecimentos na relação de forças entre eles e o governo, ou empresas vinculadas ao projeto. Em apenas um caso, em cada projeto, houve a declaração de recebimento de assessoria externa, cuja tipologia caracterizou-se como grupal em um caso, e individual no outro. Ambas se restringiram à área do direito, por instância particular e iniciativa pessoal.

Mesmo quando dadas algumas alternativas de instituições que pudessem ter tido esta função durante o PAC, não houve reconhecimento, por parte dos moradores, de qualquer tipo de ação neste sentido, em relação aos dois projetos. Da mesma forma, foram questionados se pensaram em solicitar alguma forma de apoio externo ao PAC, mas alguns alegaram que pela pressão sofrida não tiveram tempo pra isso, e outros, por não ter recursos disponíveis não tentaram investir em intervenções via sistema judiciário por conta da morosidade e custos dos processos. Assim, 93,33% de todos os entrevistados não tiveram nenhum tipo de suporte externo para o enfrentamento de questões importantes, já tratadas aqui.

Sobre as formas de consulta interna, os moradores atingidos pelas obras do PAC, como visto no capítulo 4, tinham disponíveis formas de assessoria e orientação pelo PTS desenvolvido no canteiro social. Embora tenham ocorrido relatos que esta função não era cumprida integralmente, de modo favorável aos moradores, como citado anteriormente.

As tentativas de negociação ocorriam, em geral, de forma particularizada e diretamente com os órgãos do governo, que tinham o poder de mudança em qualquer intervenção. Algumas ações, referentes à atuação do assistente social do PTS, cumpria, em alguns casos, segundo experiência própria, uma função mediadora e, assim, colaborava para a amenização de conflitos e mudança de posicionamentos em favor dos moradores.

Da mesma forma, a criação do CCOMP segue a linha da consulta, indicando o conselho de lideranças como um braço de apoio ao projeto, sem necessariamente ter o poder de intervenção nas decisões. No PPG, o posicionamento de grande parte das lideranças, inclusive de algumas entrevistadas, é de revolta contra a utilização do conselho como instrumento de manipulação, como já descrito no capítulo 4, e principalmente, pela inexistência do poder de intervenção e decisão.

Estivill (2006, p. 29), cita que a consulta, na forma de conselho externo às instituições, como no caso do CCOMP, pode auxiliar nas questões pelas quais não possuem informações suficientes. Neste sentido, a parceria com as lideranças pode favorecer apenas às instituições a partir do partilhamento de informações privilegiadas, bem como do conhecimento da dinâmica das relações

entre eles e com a comunidade. O autor chama a atenção para o fato da criação de comissões e grupos de trabalho serem estratégias usadas para “*desviar a atenção ou ganhar tempo*” (ESTIVILL, 2006), os quais se estendem por tempos indeterminados.

Na prática, verifica-se que ocorria neste espaço uma pseudoparticipação, como visto no capítulo 1, a qual levou os participantes a crerem que têm certa influência quando consultados sobre alguma questão, mas que na verdade sobre nada podem decidir (PATEMAN, 1992). Funcionava como uma forma ilusionista de participação. E, ao se darem conta disso, muitos líderes se desvincularam do CCOMP. No entanto, alguns permaneceram na esperança de que as coisas mudassem, desconfiando, mas não tendo convicção da intencionalidade destas ações.

Na avaliação, segundo Arnstein (1969), esta forma participativa também não se classifica como participação, conforme visto no capítulo 1, mas é nomeada de manipulação. Tal estratégia, assim como ocorrido nas reuniões do conselho, de acordo com parte das lideranças entrevistadas, baseia-se em formas de aconselhamento, convencimento e persuasão. Assim, desde a década de 1960, o formato dos programas urbanos tem as mesmas farsas de envolvimento e controle das populações pobres.

Como verificado no capítulo 2, os projetos de urbanização relatados, os quais tiveram a prerrogativa da participação associada ao projeto físico, independente das formas com que foram realizados, nenhum deles promoveu algum tipo de participação em que a população atingida tivesse envolvida em todo o processo, inclusive com poder de decisão. Uns abriram espaços participativos de uma forma, outros de outra, mas sempre tendo o controle maior da situação.

Com base no questionário, buscou-se identificar formas de consulta aos moradores durante o desenvolvimento do programa. De acordo com as respostas, apenas 10% do total de entrevistados disse que sim. Suas referências estiveram direcionadas para as reuniões realizadas nas associações de moradores. Quanto à consulta individual, apenas um, dentre os trinta entrevistados, manifestou que foi consultado sobre as obras do PAC no PPG, explicitando que isso ocorreu em alguma reunião que participou.

Visando a identificação de formas de organização, que tiveram a prerrogativa de pressionar os mandantes e executores dos projetos, em favor das manifestações dos moradores, foi perguntado se os entrevistados tiveram conhecimento sobre algum tipo de opinião coletiva enviada aos responsáveis pelo projeto. Um dos moradores da área do Projeto RT disse que foi feita uma passeata, em 20/01/2008, contra as remoções anunciadas por causa das obras do Metrô no Cantagalo, a qual de fato aconteceu e teve o apoio de movimentos sociais como o MNLM (Movimento Nacional de Luta pela Moradia). Na figura 7, a ilustração referenciada à remoção dos moradores por causa das obras do Metrô.



Figura 7 - Charge referenciada à remoção pelo Metrô.
Fonte: <http://redecontraviolencia.org/Atividades/295.html>.

Outro morador do Projeto GV informou que ocorriam apenas manifestações verbais contra a ação da CEHAB, e uma manifestação documental, assinada pelas lideranças do CCOMP, entregue aos representantes do BISU, na ocasião de uma das reuniões, mas que, segundo a confirmação e declaração de uma das lideranças entrevistadas, nunca tiveram retorno.

O nível da co-decisão, Estivill (2006) o propõe como uma forma de participação da população nas decisões. Desta forma, buscou-se identificar, na pesquisa, se, de fato, houve a participação de moradores ou lideranças desde a fase inicial dos projetos, ou seja, desde o planejamento e elaboração. Assim, foram feitas algumas perguntas nesse sentido.

Sobre o conhecimento de quem elaborou o projeto do PAC para o PPG, se houve a participação de instituições locais, ou moradores nesta elaboração, nenhum dos entrevistados teve resposta afirmativa, somente raras suposições.

Quanto a saber qual instituição comunitária representava os moradores no programa, 70% dos entrevistados do projeto RT indicaram a Associação de Moradores. Entre os 30% que não reconheceram entidade alguma um dos moradores citou que “*era cada um por si*” (morador 8RT). Pelo Projeto GV ocorreu o inverso, apenas 30% reconheceu esta entidade como representativa.

Quando interrogados sobre a ocorrência de consenso ou recuo nas decisões e definições dos projetos por conta de alguma manifestação ou reivindicação dos moradores, 30% dos moradores entrevistados do Projeto RT disseram que sim, as quais tiveram relação com a remoção das casas. E, pelo Projeto GV, 20% se referiram a concessões nas negociações, trajeto de rua, e a questões construtivas das unidades habitacionais recebidas.

Os entrevistados também foram questionados sobre os assuntos tratados nas reuniões realizadas com as instituições e empresas vinculadas aos projetos. Segundo as respostas, as quais poderiam ser quantas os moradores achassem necessárias, o maior percentual dos dois projetos foi relativo a explicações, como pode ser verificado na tabela abaixo.

Tabela 4 - Assuntos tratados nas reuniões do PAC.

PROJETO / ASSUNTOS	Informações	Capacitações	Decisões	Consultas	Explicações	Orientações	Atendimentos coletivos	Outros
PROJETO RT	40%	-	10%	-	60%	10%	-	-
PROJETO GV	35%	-	10%	5%	45%	20%	20%	-

Fonte: Própria autoria.

Tal percentual indica que havia um esforço, por parte dos desenvolvedores dos projetos, em esclarecer os questionamentos dos moradores. O problema está justamente na linguagem utilizada para tais explicações, pois como explicitado antes, a compreensão sobre o que se está falando, e para quem se está falando, devem ser fatores de atenção dos palestrantes.

Quase no final do questionário, os moradores participantes foram solicitados a escolher, dentre as opções apresentadas, qual refletia a condição das favelas do PPG em relação ao projeto desenvolvido, em suas próprias opiniões. Assim, para melhor visualização dos resultados, a tabela 5 apresenta o percentual das opções escolhidas, na qual pode-se verificar grandes diferenças entre um projeto e outro, principalmente em relação às opções: consultada e insignificante.

Tabela 5 - As favelas do PPG, frente ao PAC, na visão dos moradores.

PROJETO / ASSUNTOS	Informada	Consultada	Telespectadora	Tinha poder de decisão	Insignificante	Outros
PROJETO RT	30%	20%	30%	-	20%	-
PROJETO GV	20%	5%	25%	-	40%	10%

Fonte: Própria autoria.

A tabela 5 também mostra que todos os entrevistados entenderam que na participação promovida pelo PAC, em ambos os projetos, o poder de decisão não estava em suas mãos, mas sim nas mãos dos mandatários do projeto. Contudo, esta noção de participação condicionada à uma vontade superior pode ser verificada nas justificativas, expostas abaixo, dadas para a opção escolhida.

- **Informada**

Projeto RT: “sempre eram atendidos pelos técnicos” (morador 4RT); “tudo era falado nas reuniões” (morador 5RT); “falavam o que estava acontecendo” (morador 10RT).

Projeto GV: “as informações eram dadas, mas não satisfaziam” (morador 4GV); “o BISU informava” (morador 11GV); “sempre tinha informação, no BISU e na Associação de Moradores” (morador 16GV); “sempre falavam o que acontecia” (morador 20GV).

- **Consultada**

Projeto RT: “os técnicos sempre perguntavam o que os moradores achavam” (morador 2RT); “nas negociações os técnicos faziam perguntas pros moradores” (morador 9RT).

Projeto GV: “as pessoas viviam brigando lá” (morador 13GV).

- **Telespectadora**

Projeto RT: “não tinha poder de decisão” (morador 3RT); “a comunidade só via o que acontecia, não podia dar palpite” (morador 7RT); “não tinha direito à palavra por medo também do tráfico” (morador 8RT).

Projeto GV: “eles faziam o que queriam” (morador 1GV); “as reuniões eram com assuntos prontos, sem alterações, pois a palavra do morador não era ouvida” (morador 2GV); “a comunidade só via o que acontecia, não tinha opções, era o que tava acontecendo” (morador 8GV); “a comunidade só assistia o que acontecia” (morador 9GV); “a comunidade só via o que tava acontecendo, mas gostava e aprovava porque minha casa era muito ruim” (morador 17GV).

- **Insignificante**

Projeto RT: “os moradores não tinham voz, suas vontades não eram consideradas” (morador 1RT); “a comunidade não esteve atuante nas decisões” (morador 6RT).

Projeto GV: “a opinião dos moradores não servia pra nada” (morador 3GV); “nossa opinião não constava em nada nas reuniões, eles já vinham com as decisões” (morador 16GV); “fizeram o que tava no projeto e o que tiveram interesse em fazer” (morador 7GV); “fizeram tudo da forma deles e não teve melhorias, fizeram o que era bom pra eles, não pra quem ficaria morando” (morador 10GV); “não tinha o que fazer, era aceitar o que era oferecido ou nada; o governo nunca cumpre o que diz” (morador 12GV); “as pessoas não opinaram em nada, eles decidiram e pronto” (morador 15GV); “a comunidade não era bem informada em nada e não decidia nada” (morador 18GV).

- **Outros**

Projeto GV: **Subjugada** – “não podiam dar opinião, só escutavam, o papo era sempre a mesma coisa” (morador 19GV); **Misto de sentimentos** – “tinha muita expectativa e medo” (morador 5GV).

A serem solicitados a dizer com suas próprias palavras o que é participação, os moradores expressaram as seguintes respostas, as quais valem a pena ser expostas para que se compreenda o sentido de participação que os move, e que deve ser considerado pelos promovedores de projetos de urbanização para que estes se sintam, verdadeiramente, participantes.

Assim, para os entrevistados do Projeto RT, participação é: “um retorno do que estão acontecendo para si e para a família” (morador 1RT); “ser ouvido, se comunicar e ter diálogo” (morador 2RT); “ser informado de tudo o que acontece” (morador 3RT); “ter o grupo reunido reivindicando melhorias para a comunidade” (morador 4RT); “interagir, saber de tudo o que acontece, orientar coletivamente” (morador 5RT); “estar integrado com a comunidade em prol do benefício comum para todos (todos juntos)” (morador 6RT); “estar no início do projeto, dar palpite e perguntarem sua opinião” (morador 7RT); “ser informado corretamente, bem orientado, com tempo para poder negociar” (morador 8RT); “ter poder de votar sim ou não” (morador 9RT); “os moradores definindo o que querem” (morador 10RT).

E, para os moradores entrevistado pelo Projeto GV, participação é: “estar nas reuniões e ser bem informado” (morador 1GV); “é falar e ser ouvido, decidir também” (morador 2GV); “estar junto com todos, conhecer e decidir” (morador 3GV); “se reunir, ter as informações do que vai ser feito” (morador 4GV); “poder ser considerada a minha opinião” (morador 5GV); “ter apoio e vários tipos de informação, e saber de tudo o que está acontecendo” (morador 6GV); “ter reuniões, de fato, com quem tivesse interesse na comunidade, ter uma associação que visse os interesses coletivos, ouvir o que a comunidade realmente precisa” (morador 7GV); “fazer as coisas em comum acordo, saber das necessidades” (morador 8GV); “estar participando de tudo o que acontece, estar ciente, ser chamado” (morador 9GV); “ser consultado, informado, opinar, saber o que será feito, se será suficiente para suas necessidades” (morador 10GV); “estar em reunião e saber do que elas orientam” (morador 11GV); “estar presente, se reunir, saber o que está acontecendo” (morador 12GV); “procurar

saber do que acontece o que vai ser feito” (morador 13GV); *“acompanhar as reuniões e ter as orientações certas, corretas*” (morador 14GV); *“estar a par de tudo o que fizerem, do começo ao fim, bom ou ruim, ‘aí sim, estaríamos participando”* (morador 15GV); *“fazer parte de reuniões e da Associação de Moradores”* (morador 16GV); *“estar por dentro do que está acontecendo, se informando e sendo informado”* (morador 17GV); *“ter lugar pra reclamar e ser ouvido”* (morador 18GV); *“mandar e exigir o que quisesse tendo poder”* (morador 19GV); *“estar nas reuniões e dar opiniões”* (morador 20GV).

Estas respostas mostram que, para os moradores entrevistados, a participação para eles tem um sentido ativo, ou seja, de envolvimento e manifestação direta nas questões que lhe dizem respeito. Querem ser sujeitos da ação, ou melhor, ter responsabilidade e decidir sobre ela (BENINCÁ, 1995), como visto no capítulo 1. A expressão dessas respostas mostra que os entrevistados, assim como, todos os demais moradores por eles representados, querem ser respeitados nos seus direitos de estar integrados, ser consultados e decidirem sobre tudo que acontece em suas localidades, pois tudo está vinculado direta e indiretamente as suas próprias vidas.

Assim, a perspectiva de participação desta população é compreendida como *“redistribuição do poder”*, como pode ser vislumbrado na definição de Arnstein (1969): *“Participação é a redistribuição de poder que permite aos cidadãos sem-nada, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, a serem ativamente incluídos no futuro”* (Arnstein, 1969, p. 1). Contudo, este princípio não é bem visto pelos que tradicionalmente mantêm o poder de decisão em suas mãos, os quais atuam no sentido de tornam a participação das populações pobres num processo vazio que não garante o beneficiamento destas, mas contribuem para que estes processos sejam frustrantes e utópicos.

Por fim, a avaliação dos projetos. Foi solicitado que os moradores dessem uma nota, de zero a dez, para o projeto e que também a justificasse. Assim, o Projeto RT teve uma nota média de 8,1, cuja variação das notas recebidas vai do 5 ao 10, sendo muito bem avaliado pelos entrevistados. As justificativas merecem ser também expostas, pois a avaliação da população deve ser considerada em sua clareza, sem tratamento, tudo como realmente é. As notas do Projeto RT foram distribuídas como expostas abaixo:

- **Nota 10** – *“o que foi prometido foi cumprido, se estabeleceu uma relação de confiança”* (morador 2RT); *“pela forma que foi feito o processo e pelas técnicas utilizadas”* (morador 3RT); *“a obra revitalizou a entrada da comunidade e trouxe um meio de ir e vir para todos (elevador), trouxe melhorias”* (morador 4RT); *“viabilizou muita coisa boa”* (morador 5RT); *“o elevador facilitou a vida dos moradores, principalmente, para os idosos”* (morador 9RT); e, *“gostei muito da obra, pois trouxe muito benefício e conforto para os moradores”* (morador 10RT).
- **Notas 5 e 6** – *“por questões pessoais, não foi compensatório, por conta desta obra minha família foi desfeita, a obra foi uma melhoria, mas não para todos”* (morador 1RT); *“a obra foi ótima, excelente, mas não teve continuidade, o que continuou foi a sujeira, não há administração definida do prédio do elevador, uma imundice só”* (morador 6RT); *“várias coisas não foram realizadas e nem manutenção tem”* (morador 7RT); *“fizeram remoção numa área que antes era usada, usufruída pelos moradores, e agora é um lugar de miséria, abandonado, a comunidade podia estar usufruindo deste lugar”* (morador 8RT).

A avaliação do Projeto GV foi bastante negativa, na qual obteve nota 4, cuja variação das notas vai do 0 ao 10. Este foi o projeto que houve muitos problemas e reclamações, como visto no decorrer deste trabalho. Mas a indignação maior dos moradores é a constatação de que as obras não foram concluídas e o estado atual de algumas áreas que sofreram intervenção se encontra pior do que era antes. Lamentável. Diante disso, abaixo constam as avaliações dos entrevistados.

- **Notas 10 e 9** – *“foi bom para a família e para a comunidade”* (morador 11GV); *“as intervenções foram todas boas”* (morador 20GV); *“porque a obra foi boa pra comunidade”* (morador 17GV).
- **Notas 8 e 7** – *“a obra não foi toda consolidada”* (morador 12GV); *“deixaram muitas coisas a desejar”* (morador 1GV); *“foi bom pra mim e para os outros foi bom”* (morador 11GV).
- **Notas 6 e 5** – *“porque iniciou e não terminou”* (morador 5GV); *“pela não conclusão da obra e ao mesmo tempo foi uma obra que trouxe mais*

investimentos pra comunidade” (morador 7GV); “algumas pessoas tiveram vantagens e outras não por não saber as especificações das casas, eles não avaliam o projeto de vida das pessoas, tinha uma classificação igual para todos” (morador 8GV); “a maioria das coisas foi só engatilhada, foi só ‘tapeado’⁶⁰, não foi feito direito” (morador 19GV); “passou por muitos problemas sobre o apartamento, e às vezes, se chateia pelo lugar que está morando” (morador 16GV).

- **Nota 0 (zero)** – *“porque a obra mexeu com moradores sem necessidade e também porque a obra não foi adiante, não teve organização para alocar as pessoas até a ida para o prédio, tiveram perda de qualidade de vida” (morador 2GV); “não tem nada que servia do PAC, é uma sujeira completa, só foi tirar as pessoas de suas casas” (morador 3GV); “saiu de sua casa e foi colocada num lugar que depende dos outros, não tem independência, também prometeram muitas coisas e não cumpriram” (morador 4GV); “só foi prejudicado, foi expulso de sua própria casa e até agora não recebeu indenização” (morador 6GV); “foi tirado de sua casa sem querer e não está vendo nada acontecendo” (morador 9GV); “pelo modo como agiram no território e pela má atuação no território que foi feita de maneira capciosa” (morador 10GV); “tudo foi feito de qualquer jeito, não foi concordado, foi na base da ameaça” (morador 13GV); “morava numa parte baixa da comunidade e a colocaram numa parte alta de outra comunidade que não tem nada e que lhe ficou mais custoso, dificultou sua vida” (morador 14GV); “nada foi lucrativo, foram muito mentirosos, cruéis, muito maldosos com as pessoas que não tinham condições” (morador 15GV).*

A noção de urbanização está sempre vinculada a transformações estruturais voltadas para o desenvolvimento local. Contudo, a noção de participação dos promovedores dos projetos não é compatível com o que se pressupõe como o ideal, ou seja, havendo a participação de todos em todas as fases do projeto, em todas as suas atividades com transparência. Infelizmente, não é o que acontece com as populações pobres e faveladas.

⁶⁰ Embromado, enganado - sentido de que algo foi prometido e não cumprido.

Com isso, processos participativos definidos a priori, alheios à realidade local e sem a inclusão dos moradores locais tendem a dar errado. Acabam se tornando fardos pesados para ambos os lados e quem perde mais é sempre quem tem menos poder. Segundo Klausmeyer & Ramalho (1995) *apud* Doniak, (2002):

As chances de êxito de um projeto são tão maiores quanto maior o número de envolvidos que partilham do consenso sobre os objetivos e participam ativamente de suas ações. A participação é um dos pressupostos fundamentais para o alcance dos objetivos dos projetos. (KLAUSMEYER & RAMALHO, 1995, *apud* DONIAK, 2002).

Diante disso, e das evidências aqui expostas só resta uma pergunta: Até quando as intervenções urbanas, principalmente nas favelas, continuarão tão precárias em relação à participação dos residentes locais?

6

Conclusão

A partir da exposição das temáticas desenvolvidas neste trabalho, levando em consideração todos os aspectos apresentados sobre a participação promovida pelo PAC, desenvolvido no PPG, face às circunstâncias de sua realização e resultados alcançados com a intervenção, foram construídas algumas reflexões que embasaram a compreensão do problema central, apresentado no início deste trabalho, as quais serão concluídas a seguir.

No capítulo 1, foram verificadas algumas das teorias sociopolíticas sobre participação, as quais indicaram que ao longo da história as grandes massas, constituídas em sua maioria por pobres e trabalhadores com baixa instrução, sempre tiveram limitações quanto à participação nos processos decisórios na organização social e política, pois estas características estiveram associadas à incapacidade civil. Assim, dar poder ao povo, ou seja, ampliar sua participação, constituía-se em ameaça ao “status quo”. Do mesmo modo, foi verificado que a participação dos brasileiros, a partir das sucessivas legislações, seguiu este mesmo direcionamento político, bem como, a participação social tem sido normatizada, e em grande parte institucionalizada.

Por outro lado, as formas de compreensão do conceito de participação, a partir da interferência dos indivíduos e dos níveis de envolvimento destes nos processos participativos mostraram que existem distinções nas formas de participação, causadas por circunstâncias e ideologias, que influenciam o modo em que os indivíduos se propõem, ou são levados a participar. E, deste modo, a possibilidade de conhecimento e publicização dos níveis de participação expostos, mostraram-se potencialmente garantidores de participação, a partir da organização e mobilização da população para sua inclusão em instâncias mais avançadas do processo de participação.

Assim, verifica-se que, tanto o direcionamento social e político, quanto o entendimento e o acesso às formas participativas, têm grande influência sobre os resultados dos processos de participação, os quais podem caracterizar

relações participativas ideais, mas também hierarquizadas, principalmente quando incluem instâncias governamentais.

No capítulo 2, foi mostrada a história da constituição das favelas no contexto carioca, da organização e mobilização dos favelados pela melhoria da qualidade de vida e permanência nos locais de origem, contra as remoções, e das ações e projetos de urbanização realizados nestas áreas, destacando as ocorrências de participação dos moradores das áreas de intervenção. Com isso, foi verificado que, para além do fantasma das remoções, as urbanizações das favelas cariocas, que inicialmente eram a “salvação” destas localidades, hoje também se constituem como ações governamentais impostas disfarçadas em projetos participativos.

Com poucas exceções, tais projetos, como verificado, incluem propostas de participação dos moradores locais, mas de forma colaborativa, ou seja, os moradores participam com trabalho físico e participação em reuniões e atividades que não os coloca como sujeitos do processo, mas como atores passivos, pois não tem poder decisório ou de interferência nos processos.

No capítulo 3, foi feita uma descrição do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para as favelas, abordando seus eixos e objetivos principais. Foi apresentado mais especificamente como o PAC no Pavão-Pavãozinho-Cantagalo foi realizado, a partir da execução de duas obras paralelas com projetos distintos, o que, inevitavelmente, gerou problemas a partir das comparações dos moradores e insatisfações geradas no desenvolvimento e execução das obras.

A caracterização da intervenção na localidade estudada mostrou alguns equívocos na execução do projeto, que contribuíram de forma negativa durante todo o período de obras, como a não existência de PTS em um dos projetos, a realização de negociações de forma pulverizada, que fez com que não houvesse uma frente de obras específica e resolutiva, e, a ausência e/ou morosidade das respostas aos questionamentos dos moradores. Como consequência, grande parte dos legados ficaram comprometidos, foram mal apropriados, e se configuraram como problemas para a localidade.

No capítulo 4, foi descrito o desenvolvimento do Projeto Técnico de Trabalho Social do PAC, através do BISU, para a identificação das atividades

realizadas e reconhecimento do tipo de participação promovida aos moradores do Pavão-Pavãozinho-Cantagalo. Neste sentido, a verificação dos instrumentos utilizados também colaborou com a noção de participação, a qual os moradores do PPG estiveram envolvidos. Assim, foi visto que grande parte dos investimentos em participação do PTS esteve voltada para a educação dos moradores, principalmente em relação à questão ambiental, sanitária e patrimonial, cujas atividades foram massivamente propagadas e desenvolvidas. Do mesmo modo, houve uma valorização das atividades de geração de trabalho e renda, através da realização de cursos de capacitação.

Em contrapartida, a promoção das atividades voltadas para a mobilização e organização comunitária, não teve tanto empenho ou diversidade na realização das atividades. Na verdade, não foi possível identificar outras formas para além das reuniões do CCOMP, as quais, ainda assim, na prática, se apresentavam como reuniões informativas, arenas de disputas e discussões e bloqueio ideológico burocrático das insatisfações comunitárias. Neste sentido, tais reuniões figuravam uma panela de pressão no limite de sua capacidade, mas que nunca chegaram à eclosão, ou seja, nunca ultrapassaram os muros da institucionalização e controle do Estado, e se mobilizaram de fato de forma autônoma para lutarem pela coletividade. Desta forma, as atividades deste eixo não eram promovidas, mas sim controladas.

E, no capítulo 5, foi apresentado um breve perfil dos entrevistados e os resultados da pesquisa realizada nas favelas citadas. A identificação dos tipos, quantidade e canais de informação recebidos, tanto sobre o projeto físico, quanto ao projeto social, não foi suficiente para afirmar que houve um planejamento nesse sentido, pois a identificação de muitas variáveis sobre estes itens comprova que a informação não foi valorizada como direito dos moradores locais, nem tampouco priorizada nas ações realizadas durante o desenvolvimento dos projetos. E, como consequência, a reação dos moradores e utilização das informações, quando não há uma base concreta de acesso, fica estrangida na esfera do “disse me disse”, ou seja, do ouvir falar, ainda que tenha vindo de instituições representativas do projeto.

A utilização de mecanismos como reuniões e palestras são bem apropriados quando se há uma base material de orientação que norteia o que se é dito. Estes instrumentos não tem materialidade e isso é necessário para

atender as populações, em grande parte com baixa instrução. O que é defendido aqui é a existência de materiais explicativos, norteadores das ações, procedimentos e direitos envolvidos nos processos de urbanização de forma a evitar más compreensões por parte dos moradores, dando, assim, mais estabilidade ao conhecimento e transmissão segura do que real. A atenção a estes detalhes pode ter grandes implicações no modo de tratamento e importância dados aos moradores locais. Isso se torna imprescindível e incide diretamente na participação dos moradores aos projetos aqui mencionados. Infelizmente, no PAC do PPG, a capacidade de participação dos moradores não foi devidamente estimulada.

Em relação aos níveis de consulta e co-decisão, devido à precariedade, imprecisão e inconcretude das informações prestadas, ficaram comprometidos, e, na maioria dos casos não foram identificados como uma ocorrência real. Assim, a participação proposta não esteve vinculada às ações, cujo envolvimento dos moradores estivesse fundamentado em ações consultivas, de fato, de modo a considerar suas opiniões, preocupações e ideias (ARNSTEIN, 1969), ou mesmo que, os garantisse o poder de co-decisão (ESTIVIL, 2006), ou parceria (ARNSTEIN, 1969), a garantisse o compartilhamento no planejamento e na tomada de decisão nos processos. Desta forma, foi confirmada a tese inicial de que o Estado age como ente tutelar das populações pobres e faveladas, como se estas fossem incapacitadas para os processos decisórios relativos às intervenções urbanas nestas localidades, tratando-as como receptores de um benefício pelo qual todos devem ficar gratos e aprender como cuidar. Assim, a participação promovida se estabelece na relação de doação (ou permissão) e não de ação partilhada.

Por fim, conclui-se que os processos participativos nos projetos de urbanização de favelas são distorcidos e cooptados em favor dos que verdadeiramente se beneficiam e lucram com o desenvolvimento destes projetos. Tal cooptação é facilitada pela promoção da individualização da participação, incitada pelo medo causado pela não compreensão do que ocorre e de não existência de uma base local organizativa e de ação coletiva, o que certamente leva muitos à desmobilização. Desta forma, a caracterização mais evidente, relacionada à participação dos moradores no PAC do PPG foi a que Arnstein (1969) chama de manipulação, a qual a prova do envolvimento dos moradores locais era fundamentada em assinaturas (e fotografias confirmadoras

de presença e execução das atividades propostas) sem a existência de indicadores que houve a apropriação das discussões, informações necessárias e decisões inerentes ao processo que comprovavam participar. Assim, a participação ocorrida no PAC do PPG, e na maioria dos casos equivalentes, é aqui identificada como um tipo de participação adaptada, pela qual teoricamente segue os preceitos normatizados, ou idealizados em prerrogativas anunciadas, as quais são apresentadas como excelentes para a população, mas que, na prática, é promovida de acordo com os interesses de quem as controla, a partir das circunstâncias locais.

AMOROSO, M. **Caminhos do Lembrar**: A construção e os usos políticos da memória no morro do Borel. Rio de Janeiro: Ponteio, 2015.

ARNSTEIN, S. P. A Ladder of Citizen Participation. **Journal of the American Institute of Planners**, v. 35, n. 4, July 1969, p. 216-224. Disponível em: <<http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>>. Acesso em: 05 dez. 2016.

ATÉLIER POPULAIRE. **Je participe, Tu participes...** Ils profitent! Escola de Belas Artes e Escola de Artes Decorativas da Sorbonne, Paris, 1968. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/8464/mod_resource/content/1/escada_de_participacao.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2017.

BALBACHEVSKY, E. Stuart Mill: Liberdade e representação. In: WEFFORT, F. (Org.). **Os clássicos da política**: Burke, Kant, Hegel, Tocqueville, Stuart Mill, Marx. v. 2. 10. ed. São Paulo: Ática, 2001. Disponível em: <<http://www.afoiceeomartelo.com.br/posfsa/Autores/Weffort,%20Francisco/Os%20classicos%20da%20polotica%20vol%202.pdf>>. Acesso em: 09 fev. 2017.

BENCHIMOL, J. L. Reforma urbana e Revolta da Vacina na cidade do Rio de Janeiro. In: FERREIRA, J.; DELGADO, L. **O Brasil Republicano**: o tempo do liberalismo excludente: da proclamação da república à revolução de 1930. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

BENINCÁ, E. As origens do planejamento participativo no Brasil. **Revista Educação - AEC**, n. 26, jul./set. 1995.

BITTENCOURT, D. L. **“O morro é do povo”**: memórias e experiências de mobilização em favelas cariocas. Dissertação (Mestrado em História Social) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, 2012. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/stricto/td/1625.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

BOBBIO, N. **Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant**. São Paulo: Mandarim, 2000.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. São Paulo, Brasiliense, 1994. Disponível em: <<http://msmf.concatena.org/wp-content/uploads/site>>.

s/26/2013/05/BORDENAVE-D.-O-que-%C3%A9-participa%C3%A7%C3%A3o-2.pdf>. Acesso em: 07 maio 2016.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Instruções Específicas para Desenvolvimento de Trabalho Social em Intervenções de Urbanização de Assentamentos Precários**. 2007. Disponível em: <http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/id_submenu/234/instrucoes_.esp_especificas_para_desenvolvimento_de_trabalho_social.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2015.

_____. **1º Balanço Completo do PAC (Janeiro - Abril de 2007)**. Ministério do Planejamento. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/0c80da2335c2de4bd3b74308a1018f55.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. **1º Balanço Completo PAC2 (2011-2014)**. Ministério do Planejamento. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/49d8db11c7ce9549ca01e831e502d23e.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. **2º Balanço Completo do PAC (2015-2018)**. Ministério do Planejamento. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/23216159149151fbfbcedb1d57dff510.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 15 jan. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 jan. 2017.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil - Carta de Lei de 25 de Março de 1824**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 15 jan. 2017.

_____. Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6025.htm>. Acesso em: 10 jan. 2017.

_____. **Estatuto das Cidades**, Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 15 fev. 2017.

BRASIL. **Guia para o mapeamento e caracterização de assentamentos precários**. Brasília: Ministério das Cidades. Secretaria

Nacional de Habitação, 2010. Disponível em: <http://antigo.sst.sc.gov.br/arquivos/id_submenu/230/mapeamento_ass_precarios.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2017.

_____. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 12 fev. 2017.

_____. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011, Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. Lei nº. 9.709, de 18 de novembro de 1998 – Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9709.htm>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. **Lei Rosa e Silva** - Lei nº 1.269, de 15 de novembro de 1904. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/lei-rosa-e-silva>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

_____. **Lei Saraiva** - Lei nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/lei-saraiva>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

_____. **Política Nacional da Participação Social**. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 9 abr. 2016.

_____. **Política Nacional de Habitação – PNH, 2004**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PpoliticaNacionalHabitacao.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

BRUM, M. S. **Cidade Alta**: história, memórias e estigma de favela num conjunto habitacional do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Ponteio, 2012.

_____. **“O povo acredita na gente”**: Rupturas e continuidades no movimento comunitário das favelas cariocas nas décadas de 1980 e 1990. Dissertação (Mestrado em História Social) – PPGH/UFF, Niterói, 2006. Disponível em: <http://www.historia.uff.br/stricto/teses/Dissert-2006_BRUM_Mario_Sergio_Ignacio-S.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2017.

BURGOS, M. B. Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In.: ZALUAR, A.; ALVITO, M. (Orgs.). **Um século de favela**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

CARDOSO, A. L. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. **Cadernos Metrópole**, 17, 1º semestre, 2007. Disponível em: <http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm17_100.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2015.

CARDOSO, A. L.; ARAUJO, R. L. de; GHILARDI, F. H. Necessidades habitacionais no Brasil. In.: **Ações integradas de urbanização de assentamentos precários**. Ministério das Cidades, 2010. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/media/doc/biblioteca/SNH003.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

CARVALHO, A. I. **Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social**. Rio de Janeiro: Fase/Ibam, 1995.

CARVALHO, J. M. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados**, v. 40, n. 2. Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581997000200003&script=sci_arttext>. Acesso em: 10 maio. 2016.

CORREIA, F. G. **Breve histórico da questão habitacional na cidade do Rio de Janeiro**, 2013. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/31/fernanda_correa_31.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2016.

COSTA, R. S. **A Fundação Leão XIII Educando os Favelados (1947-1964)**. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2015. Disponível em: <<http://www.educacao.ufrj.br/ppge/teses2015/treginaldoshwerman.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2017.

DONIAK, F. A. **Participação Comunitária no processo de desenvolvimento local: estudo do caso do município de Rancho Queimado**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

ESTIVILL, J.; AIRES, S. **Activar a Participação: Pequenas experiências, grandes esperanças!** Rede Europeia Anti-Pobreza - REAPN / Portugal, 2006.

FAULHABER, L.; AZEVEDO, L. **SMH 2016: Remoções no Rio de Janeiro Olímpico**. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.

FAUSTINI, M. S. A. **Prática do Serviço Social**. O desafio da construção. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1995.

FERREIRA, P. D. **A luta pela permanência das favelas cariocas: o caso da tentativa de remover o Morro do Vidigal em 1977**. Disponível em: <http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2015/relatorios_pdf/ccs/SER/SER-Patricia%20Dantas%20Ferreira.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2017.

FIORI, J; RILEY, E.; RAMIREZ, R. Melhoria física e integração social no Rio de Janeiro: o caso do Favela Bairro. In.: FERNANDES, E.; VALENÇA, M. M. **Brasil Urbano**. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=MPz5memH5EwC&pg=PA203&dq=participa%C3%A7%C3%A3o+no+favela+bairro&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwivq67I7LXRAhXEIZA KHXkwA9AQ6AEIHTAA#v=onepage&q=participa%C3%A7%C3%A3o%20no%20favela%20bairro&f=false>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

GOHN, M. G. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011.

GOMES, F. C. **Empresariamento urbano e direito à cidade: considerações sobre os programas Favela-Bairro e Morar Carioca no Morro da Providência**. Libertas: R. Fac. Serv. Soc., Juiz de Fora, v.13, n.2, p. 55-79, jul./dez. 2013. Disponível em: <<https://libertas.ufjf.emnuvens.com.br/libertas/article/viewFile/2761/2235>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

GONÇALVES, R. S. **Favelas do Rio de Janeiro: história e direito**. Rio de Janeiro: Pallas/ PUC-Rio, 2013.

_____. **A política, o direito e as favelas do Rio de Janeiro: um breve olhar histórico**. Disponível em: <<file:///C:/Users/Administrador/Desktop/1007-2794-1-PB.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. S. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

ITERJ. **Termo Administrativo de Comprovação de Posse e Moradia**, Rio de Janeiro, 2012 (Arquivo pessoal).

JUNIOR, O. A. S. Metropolização e Megaeventos: proposições gerais em torno da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016 no Brasil. In.: JUNIOR, O. A. S.; GAFFNEY, C.; RIBEIRO, L. C. Q. (Orgs.). **Brasil, os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016**. Observatório das Metrôpoles. Rio de Janeiro: E-papers, 2015.

LEITÃO, G.; BARBOZA, S.; DELECAVE, J. Projeto Mutirão, Programas Favela-Bairro e Morar Carioca: três décadas de urbanização de favelas na Cidade do Rio de Janeiro. In: PEIXOTO, E. R.; DERNTL, M. F.; PALAZZO, P. P.; TREVISAN, R. (Orgs.). **Tempos e escalas da cidade e do urbanismo**: Anais do XIII Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. Brasília, DF: Universidade Brasília - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2014. Disponível em: <<http://www.shcu2014.com.br/content/projeto-mutirao-programas-favela-bairro-e-morar-carioca-tres-decadas-urbanizacao-favelas-na>> Acesso em: 10 jan. 2017.

LOBATO, L. V. C.; SILVA, V. S.; BICUDO, V. R. **Desafios gerenciais para a integração social**: o caso do Programa Favela-Bairro. 2003. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2003/GPG/2003_GPG1741.pdf> Acesso em: 12 jan. 2017.

MAGALHÃES, A. F. **O direito das favelas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

MAGALHÃES, F.; VILLAROSA, F. **Urbanização de favelas**: lições aprendidas no Brasil. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2012. Disponível em: <<http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/SU-Lessons-from-Brazil-Portuguese.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

MARX, K. A mercadoria. In.: SINGER, P. (Coord.). **O capital**. Apresentação de Jacob Gorender, Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural LTDA, 1996. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer fontes/acer_marx/ocapital-1.pdf> Acesso em: 27 out. 2016.

_____. **Crítica ao Programa de Gotha**. In.: MARX, K.; ENGELS, F. Obras Escolhidas, 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1978.

MENDES, I. C. R. **Programa Favela-Bairro: uma inovação estratégica?** Estudo do Programa Favela-Bairro no contexto do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado – Área de Concentração: Projeto, Espaço e Cultura) – FAUUSP. São Paulo, 2006.

MÉSZÁROS, I. **Atualidade histórica da ofensiva socialista**: uma alternativa radical ao sistema parlamentar. Trad. Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2010.

PAIM, A. **A reforma eleitoral de 1881**. Coletânea. Centro de Documentação do Pensamento Brasileiro. Disponível em: <http://cdpb.org.br/lei_saraiva.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2017.

PAIVA, V. **História da educação no Brasil:** educação popular e educação de adultos. 6. ed. revista e ampliada. São Paulo: Loyola, 2003.

PASTUK, M. **Favela como Oportunidade:** Plano de desenvolvimento das favelas para sua inclusão social e econômica. Fórum Nacional, Rio de Janeiro, 2012.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática.** Paz e Terra, 1992. Disponível em: <<http://files.anexositecp.webnode.pt/.../PATEMAN,%20C.%20Participação%20e%20Teoria%20Democrática.pdf>> Acesso em: 05 dez. 2016.

PAULILO, M. A. S. Participação Comunitária: Uma Proposta de Avaliação. **Serviço Social em Revista**, v. 1, n. 2, Jan/Jun, 1999.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Relatório Amostral do Complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo.** OAS Construtora / Kal-Arquitetos. Rio de Janeiro, 2007. (Arquivo Pessoal).

_____. Decreto Estadual nº 41.148, de 24 de janeiro de 2008. Aprova as diretrizes de relocação de edificações de assentamentos populares e dá outras providências. (Arquivo pessoal).

_____. Decreto nº 36.388, de 29 de outubro de 2012. Institui o Programa Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais – Morar Carioca. **Diário oficial**, Ano XXVI • Nº 155. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3324948/DLFE-260428.pdf/1.0>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

_____. **Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro** - Lei Complementar nº 111 de fevereiro de 2011. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor no Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4600307/4117400/lei_compl_111.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2017.

_____. **Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro** - Lei Complementar nº 16, de 04 de junho de 1992. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/573ad0b372ea8c96032564ff00629eae/758414dfee085d47032577220075c7e4?OpenDocument>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

_____. **Relatório Amostral do Complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo.** OAS Construtora / KAL Arquitetos. Rio de Janeiro, 2007.

RIOS, J. A. O que fazer com a população pobre? A favela nos anos de 1960. Depoimento. In.: FREIRE, A.; OLIVEIRA, L. L. (Orgs.). **Capítulos da memória do urbanismo carioca**: depoimentos ao CPDOC/FGV.. Rio de Janeiro: Folha Seca, 2002. 232p. il. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arq/1251.pdf>. Acesso em: 05 maio. 2016.

ROCHA, O. P. A cidade Maravilhosa. _____. In.: **A era das demolições**. Secretaria Municipal de Cultura, Dep. Geral de Doc. E Informação Cultural, Divisão de Editoração, 2ª. Edição, Rio de Janeiro, 1995. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4204210/4101374/era_demolicoes_hab_pop.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2017.

RODRIGUES, R. I. **Os ‘Parques Proletários’ e os subúrbios do Rio de Janeiro**: aspectos da política governamental para as favelas entre 1930~1960. Rio de Janeiro, 2013, p. 12. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/131003_favelas_rio_parques_proletarios.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2017.

ROUSSEAU, J. J. **Do Contrato Social**. Edição: Ridendo Castigat Mores, 2002. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contrato-social.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2016.

SANTOS, E. F. N. **E por falar em FAFERJ... Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro (1963 – 1993) – memória e história oral**. Dissertação (Mestrado em Memória Social) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.memoriasocial.pro.br/documentos/Disserta%C3%A7%C3%B5es/Diss241.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2016.

SANTOS, M. F. **Dicionário de Filosofia**. 2007. Disponível em: <<http://www.tirodeletra.com.br/ensaios/Dici-Participacao.htm>> Acesso em: 03 dez. 2016.

SANTOS, R. P. **A Apropriação Social do Espaço em Áreas Residenciais Segregadas na Cidade do Rio de Janeiro**: O Projeto Rio e o Programa de Titulação Social na Favela da Maré. Monografia de Pós Graduação Latu Sensu do Curso de Especialização em Planejamento e Uso do Solo Urbano. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://issuu.com/rogeriosantos8/docs/monografia_2013_a_apropriacao_soc>. Acesso em: 07 jan. 2017.

SANTOS, Y. L. **Além da senzala**: arranjos escravos de moradia no Rio de Janeiro (1808-1850). Dissertação (Mestrado em História Social) – Programa de Pós-Graduação em História Social. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2006. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde.../TESE_YNAE_LOPES_SANTOS.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2017.

SAYAGO, D. A. V. **A invenção burocrática da participação**: discursos e práticas no Ceará. Tese (Doutorado) Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília. Brasília, 2000.

SEMERARO, G. Recriar o público pela democracia popular. In: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002.

SILVA, J. S. **As Unidades Policiais Pacificadoras e os novos desafios para as favelas cariocas**. Disponível em: <<http://observatoriodefavelas.org.br/wp-content/uploads/2013/06/Aspectos-humanos-das-favelas-cariocas.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

_____.; BARBOSA, J. L. **Favela**: alegria e dor na cidade. Rio de Janeiro: Editora SENAC-RJ, 2005.

SOUZA, R. O. Participação e Controle Social. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C.; LEAL, M. C. (Orgs.). **Política social, família e juventudes – uma questão de direitos**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

TEPEDINO, C. A. L. O Vidigal no contexto das favelas do Rio de Janeiro. In.: **Cotidiano escolar e mudança sociocultural: a experiência do Colégio Stella Maris**. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, PUC-Rio, 2007. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/10741_10741_5.PDF>. Acesso em: 15 jan. 2017.

TOPALOV, C. Do planejamento à ecologia: nascimento de um novo paradigma de ação sobre a cidade e o habitat? **Cadernos IPPUR**, n. 1-2, 1997.

VALLA, V. V. (Org.). **Educação e Favela**: Políticas para as favelas do Rio de Janeiro, 1940-1985. Petrópolis: Vozes, 1996.

VALLADARES, L. P. A gênese da favela carioca: do campo à cidade, da rejeição ao controle. In: _____. **A invenção da favela**: do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

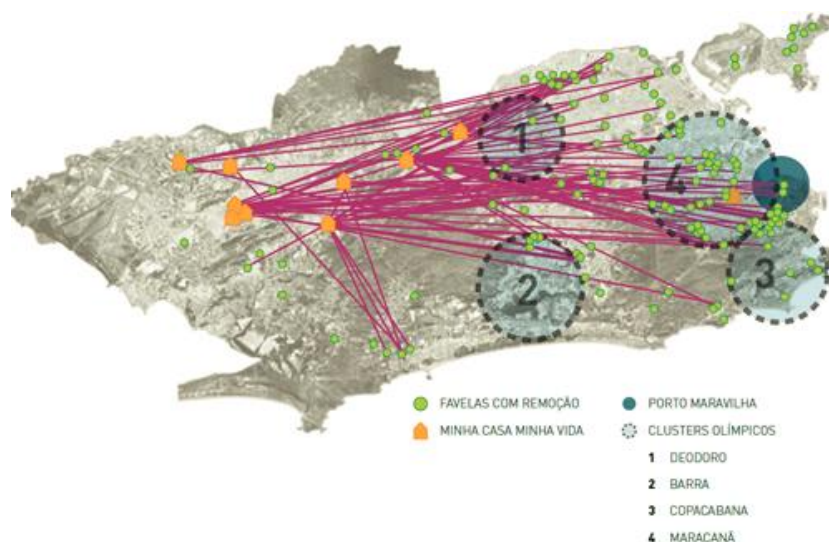
VALLADARES, L. P. Estudos Recentes sobre Habitação no Brasil: Resenha da Literatura. In_____. (Org.). **Repensando a Habitação no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.

VARGAS, F. B. Trabalho, emprego, precariedade: dimensões conceituais em debate. **Caderno CRH**, Salvador, v. 29, n. 77, p. 313-331, maio/ago. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v29n77/0103-4979-ccrh-29-77-0313.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2017.

8 Anexos

8.1.

Anexo 1 – Mapa Favelas com remoções X Empreendimentos do MCMV, Faulhaber (2015)



Fonte: <http://www.forumrio.org/ultimas/remoco-es-no-rio-de-janeiro-olimpico-violencia-fisica-e-simbolica-num-projeto-de-cidade/>

8.2.

Anexo 2 – Convocação de entrega das chaves do imóvel permutado

CONVOCAÇÃO

Convocamos o Sr (a)....., a comparecer no BISU, na Estrada do Cantagalo 72, na data de 13/10/2009, as 18:00 hrs, para entregar as chaves dos imóveis permutados por Unidades Habitacionais no empreendimento denominado AR-01.

Impende salientar que os moradores que não comparecerem ou não entregarem as chaves dos imóveis permutados serão acionados judicialmente em Ação de Reintegração de Posse, para devolução do imóvel recebido no AR-01.

Rio de Janeiro, 07 de outubro de 2009.

Fonte: Arquivo pessoal – Diário de Campo

8.3.

Anexo 3 – Primeira página do Termo administrativo de doação de imóvel do patrimônio do Estado do Rio de Janeiro, 2012

Comarca do Rio de Janeiro
So. Registro de Imóveis
Prot.:
Fls.:
Data: 10/09/2013

SELO DE FISCALIZAÇÃO
CORREGEDORIA GERAL
DA JUSTIÇA
CERTIDÃO
CDS
1ATO
U2B69013

Secretaria de Estado de Habitação - SEH
Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro - ITERJ

Livro nº _____ Fls. _____

Termo nº _____ Em _____

Funcionário: _____ Matrícula: _____

Leis Complementares Estadual nº 131/2009 e 144/2012 e Portaria PRES/ITERJ nº 063/09, de 27 de outubro de 2009, alterada pela Portaria PRES/ITERJ nº 084/11, de 09 de maio de 2011.

R. Rodrigo Silva, nº 8
Advogado

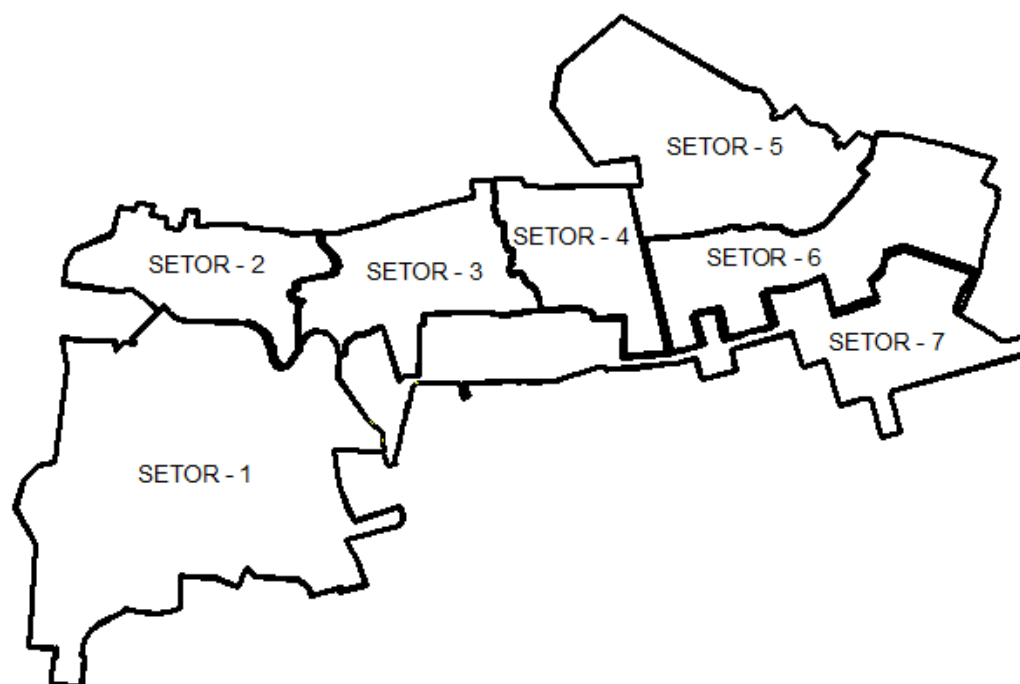
TERMO ADMINISTRATIVO DE DOAÇÃO DE IMÓVEL INTEGRANTE DO PATRIMÔNIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, SITUADO NO ASSENTAMENTO URBANO DENOMINADO CANTAGALO, LOCALIZADO EM IPANEMA-RIO DE JANEIRO/RJ, QUE ENTRE SI FAZEM O ESTADO DO RIO DE JANEIRO, ATRAVÉS DO INSTITUTO DE TERRAS E CARTOGRAFIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - ITERJ E , NA FORMA ABAIXO:

Aos 19 (dezenove) dias do mês de novembro do ano de 2012, nesta cidade do Rio de Janeiro, Capital do Estado do Rio de Janeiro, na sede do Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro - ITERJ, situada na Av. Marechal Câmara, nº 160 - 4º andar, Ed. Le Bourget - Centro, Rio de Janeiro, perante as testemunhas abaixo assinadas, com base nas Leis Complementares Estaduais nº 131/2009 e 144/2012, compareceram partes entre si justas e contratadas, de um lado como outorgante doador, o **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, pessoa jurídica de direito público interno, com sua Capital nesta cidade, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 42.498.600/0001-71, neste ato representado pelo Excelentíssimo Senhor Secretário de Estado da Casa Civil, _____, brasileiro, _____, procurador do Estado do Rio de Janeiro, portador da C.I. nº _____ - OAB-RJ, inscrito no CPF/MF sob o nº _____, com endereço profissional na _____ RJ, e/ou pelo Excelentíssimo Senhor Secretário de Estado de Habitação, _____, brasileiro, _____, portador da CI nº _____ expedida pelo _____, e inscrito no CPF sob o nº _____, com endereço profissional à _____, Rio de Janeiro/RJ e pela Excelentíssima Senhora Presidente do Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro - ITERJ, _____, brasileira, _____, portadora da C.I. nº _____, expedida pelo _____, em _____, matrícula nº _____, inscrito no CPF/MF sob o nº _____ - RJ, com endereço profissional na _____, conforme autorização concedida pelo Decreto Estadual nº 42.626, de 21 de setembro de 2010, publicado no DOERJ em 22 de setembro de 2010, alterado pelo Decreto Estadual nº 43.010, de 07 de junho de 2011, doravante denominado **OUTORGANTE**; e, de outro lado, como outorgado donatário, _____, brasileira, _____, portadora da carteira de Identidade nº _____ expedida pelo _____ em _____ e inscrita no CPF/M.F nº _____ residente e domiciliada no imóvel descrito no item _____, na Cidade e Estado do Rio de Janeiro, doravante denominado **OUTORGADO**. Os presentes foram reconhecidos como sendo os próprios, conforme documentação acima apresentada. Assim, tendo em vista o que consta dos processos administrativos nº E- _____, E- _____ e E- _____, de regularização fundiária do Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro - ITERJ, no qual está devidamente fundamentada a dispensa de licitação, em conformidade com a nova redação dada pela Lei Federal nº 8.883/94 à Lei nº _____

Fonte: Arquivo pessoal.

8.3.

Anexo 3 – Mapa dos setores da obra do PAC1 no PPG



Fonte: Adaptado de Construtora OAS LTDA – Arquivo pessoal.

8.4.

Anexo 4 – Mapa dos territórios do PPG



Fonte: <https://www.youtube.com/watch?v=LHv1gLbdeMw>. Acesso em: 01 jan. 2017.

9 Apêndices

9.1. Apêndice 1 – Roteiro Lideranças

IDENTIFICAÇÃO

Sexo:	Escolaridade:
Idade:	Local de moradia:
Tempo de moradia no PPG:	Tempo de liderança:
Frente de obras:	Período atuação PAC:

1 – INFORMAÇÃO

SOBRE O PROJETO FÍSICO

- 1.1 – Quando soube que as obras do PAC viriam pro PPG? (mês e ano)
- 1.2 – Qual foi o canal desta informação?
- 1.3 – Qual instituição/empresa fez o primeiro contato com as lideranças?
- 1.4 – Como foi este contato?
- 1.5 – Que tipo de informações foram prestadas?
- 1.6 – Você teve informações de como seria realizado o projeto físico antes dele acontecer?
- 1.7 – Que tipo de informações recebeu sobre o projeto antes do início das obras?
- 1.8 – Durante as obras você era informado(a) sobre o andamento do projeto físico?
- 1.9 – Você era informado(a) sobre algum tipo de mudança no projeto físico?
- 1.10 – Você compreendia as informações?
- 1.11 – O que você fazia com estas informações?
- 1.12 – Você as repassava à comunidade?
- 1.13 – De que forma?
- 1.14 – Você considera que conhecia todo o projeto físico, em sua integridade?
- 1.15 – Quando tinha dúvidas sobre o projeto físico onde buscava informações concretas?
- 1.16 – Considerava esta fonte segura? Por quê?
- 1.17 – Já participou como liderança comunitária de outros projetos de urbanização no PPG? Quais?
- 1.18 – Você acha que tem alguma característica do PAC que o diferencia destes projetos anteriores? Quais?
- 1.19 – Qual deles você achou melhor? Por quê?

- 1.20 – No PAC do PPG havia alguma forma de informação para os moradores sobre o andamento do projeto físico e/ou sobre as mudanças ocorridas no projeto original?
- 1.21 – Como era feita?
- 1.22 – Você considera que esta(s) forma(s) alcançava toda a comunidade ou apenas os moradores atingidos diretamente pelas obras?
- 1.23 – Havia reuniões dos responsáveis pelo projeto com as lideranças comunitárias?
- 1.24 – Você participou destas reuniões? Quantas vezes?
- 1.25 – Como estas reuniões eram feitas?
- 1.26 – Que tipo de assuntos eram tratados?
- 1.27 – Quem (ou que instituição/empresa) conduzia as reuniões?
- 1.28 – O que você achava destas reuniões?
- 1.29 – Você acha que estas reuniões deveriam ocorrer de forma diferente? De que forma?
- 1.30 – A comunidade teve acesso aos resultados destas reuniões? De que forma?
- 1.31 – Havia reuniões de lideranças sem a presença das instituições/empresas envolvidas com o projeto para tratar de assuntos referentes ao PAC? Onde?
- 1.32 – Que tipo de assuntos foram tratados?
- 1.33 – Para você as lideranças do PPG trabalhavam no mesmo sentido em relação ao PAC?
- 1.34 – Que sentido seria este?
- 1.35 – Como você avalia o grau de comprometimento com a comunidade das lideranças que participaram do projeto?
- 1.36 – Como você avalia seu grau de comprometimento com a comunidade em relação ao projeto do PAC? E em relação à comunidade?
- 1.37 – Você considera que a comunidade era bem informada sobre o desenvolvimento das obras de urbanização do PAC? Por quê?

SOBRE O PROJETO SOCIAL

- 1.38 – Como e quando soube da existência do Projeto Social (BISU)?
- 1.39 – Você sabe qual era a finalidade do Projeto Social?
- 1.40 – Na prática, o que era o Projeto Social do PAC para você? Por quê?
- 1.41 – E para a comunidade? Por quê?
- 1.42 – E para as lideranças? Por quê?
- 1.43 – Durante as obras você, ou a instituição comunitária que representa, trabalhou ou fez parceria com o Projeto Social do PAC?
- 1.44 – Quais foram as iniciativas?
- 1.45 – Você achava importante o trabalho desenvolvido pelo Projeto Social do PAC na comunidade? Por quê?
- 1.46 – Há algo que você imaginava que o Projeto Social do PAC faria na comunidade, mas que não foi realizado? O quê?
- 1.47 – Você buscou informações sobre o projeto no BISU?
- 1.48 – As informações recebidas foram claras e compreensíveis?

- 1.49 – O que você considera como mecanismo de participação propiciado pelo PAC no PPG?
- 1.50 – Participou de algum? Qual? Quantas vezes?
- 1.51 – Pra você o que é participação?

2 – CONSULTA

- 2.1 – Havia algum tipo de acessoria externa para os moradores?
- 2.2 – Qual tipo? De quê área? Qual instância?
- 2.3 – Como e por que foi demanda?
- 2.4 – Quem custeou esta acessoria?
- 2.5 – Você acha que era necessária a existência de algum tipo de acessoria externa para os moradores atingidos diretamente pelas obras? Por quê?
- 2.6 – A comunidade foi consultada sobre o projeto do PAC para seu território?
- 2.7 – De que forma? Em que período?
- 2.8 – As lideranças locais foram consultadas sobre o projeto do PAC na comunidade?
- 2.9 – De que forma? Em que período?
- 2.10 – Você foi consultado(a) sobre o projeto do PAC para o PPG?
- 2.11 – De que forma? Em que período?
- 2.12 – Qual foi sua opinião?
- 2.13 – Sabe se algum tipo de opinião coletiva (ou individual) foi elaborada pelos moradores e emitida aos responsáveis pelo projeto? De que forma?
- 2.14 – Houve algum tipo de reunião das lideranças com os moradores para orientações e informações referentes ao projeto?
- 2.15 – Você foi procurado(a) por algum morador, ou grupo de moradores, para reclamar sobre questões referentes ao processo de remoção? Como você agia nestas situações? Quais foram os resultados?
- 2.16 – Você foi chamado(a) por algum morador, ou grupo de moradores, para intervir junto às instituições/empresas responsáveis pelas obras em alguma questão referente ao projeto do PAC? Como você agia nestas situações? Quais foram os resultados?
- 2.17 – Você tinha livre acesso e contato direto com os responsáveis pelo projeto do PAC no PPG? De que forma?
- 2.18 – Sempre que você precisava contatá-los era atendido?
- 2.19 – Sempre que você precisava de esclarecimentos sobre determinado assunto era prontamente respondido?
- 2.20 – Como se dava o contato dos moradores e demais lideranças com estes responsáveis?
- 2.21 – As instituições/empresas responsáveis pelo projeto disponibilizavam profissionais especializados para o atendimento dos moradores?
- 2.22 – De que área eram estes profissionais?
- 2.23 – Como eles eram contatados?
- 2.24 – Você acha que estas categorias profissionais eram suficientes para o atendimento das demandas dos moradores em relação ao projeto? Por quê?

- 2.25 – Existe alguma categoria profissional que você ache necessária para o atendimento dos moradores, mas que não foi incluída pelo PAC no PPG? Qual? Por quê?

3 – CO-DECISÃO

- 3.1 – Você sabe quem elaborou o projeto pro PPG?
- 3.2 – Você sabe se a elaboração deste projeto teve a participação de instituições comunitárias ou de moradores?
- 3.3 – Quais instituições comunitárias representavam os moradores durante a realização do projeto?
- 3.4 – Algum grupo de moradores ou instituições locais reivindicou contra as decisões e definições do projeto do PAC no PPG?
- 3.5 – Quais foram?
- 3.6 – Como eram feitas estas reivindicações?
- 3.7 – Houve algum tipo de recuo ou consenso nas decisões do projeto por causa da reclamação dos moradores ou lideranças?
- 3.8 – Quais tipos de mudanças foram concedidas através destas intervenções?
- 3.9 – Quais instituições/empresas se reunia com os moradores?
- 3.10 – Que assuntos eram tratados?
- 3.11 – Pra você qual é o posicionamento da comunidade em relação ao PAC no PPG?
- 3.12 – Pra você a comunidade tinha poder de decisão compartilhado com os administradores e propositores do projeto? Como você entende que isto ocorria?
- 3.13 – O que você entende por participação?
- 3.14 – Qual é sua nota para o PAC no PPG? Por quê?
- 3.15 – Ao olhar a comunidade e ver a incompletude das obras e imprevisibilidade destas, mesmo depois de 8 anos de intervenções do PAC neste território, pra você o que deu de errado no PAC do PPG?

Data da entrevista: ____/____/____.

9.2.

Apêndice 2 – Questionário dos Técnicos

NO EXERCÍCIO DE SUA FUNÇÃO NO PAC DO PPG

1. Você teve **contato direto** com os moradores no desenvolvimento de seu trabalho?
☐ Sim ☐ Não ☐ Raramente

Obs: Se respondeu “não”, favor responder a partir da questão 14.

2. Neste contato direto, você:
☐ Atendia os moradores ☐ Conversava com os moradores
☐ Palestrava para os moradores ☐ Orientava os moradores
☐ Outro (especificar): _____
3. Seu **contato** com os moradores ocorria:
☐ Individualmente ☐ Em grupos ☐ Mídias/redes sociais
☐ Outro (especificar): _____
4. A **iniciativa do contato** era feita:
☐ Pela instituição que você trabalhava ☐ Pelos moradores
☐ Por outra instituição vinculada ao PAC ☐ Pelas lideranças locais
☐ Outro (especificar): _____
5. No caso de **iniciativa dos moradores/lideranças**, como era feito o contato?
☐ Abordagem na área do PPG ☐ Abordagem na base da instituição
☐ Encaminhamento de outra instituição
☐ Outro (especificar): _____
6. No caso de **iniciativa por parte da instituição**, como era feito o contato?
☐ Convocação ☐ Convite para eventos ☐ Abordagem em campo
☐ Visita domiciliar (todo tipo de ida à casa dos moradores)
☐ Outro (especificar): _____
7. Você se reunia com **grupos de moradores**:
☐ Nunca ☐ Sempre que necessário
☐ Raramente ☐ Periodicamente
☐ Outro (especificar): _____
8. Qual(is) eram o(s) **motivo(s)** para a realização de **reuniões** com os moradores?

9. Tais motivos **interessavam** à(s)/ao(s):
☐ Toda comunidade ☐ Moradores da faixa de remoção
☐ Lideranças locais ☐ Governo do Estado
☐ Instituições vinculadas ao PAC
☐ Outro (especificar): _____
10. A maioria das reuniões com os moradores, realizada pela instituição em que trabalhava, teve como **público alvo**:
☐ Lideranças locais ☐ Moradores da faixa de remoção
☐ Toda a comunidade ☐ Outro (especificar): _____

11. Qual(is) era(m) o(s) **formato(s)** das reuniões com os moradores realizadas pela instituição que você trabalhava?

12. Você considera este(s) formato(s) **eficaz(es)**? Por quê?

13. Pra você existe algum formato melhor para a realização de reuniões deste tipo?

☐ Sim ☐ Não

Qual seria?

14. Havia troca de informações entre a instituição que você trabalhava e as demais instituições vinculadas ao PAC do PPG?

☐ Sim, com todas ☐ Sim, com os órgãos do governo
☐ Sim, com a(s) construtora(s) ☐ Sim, com as empresas contratadas
☐ Não havia ☐ Outro (especificar): _____

15. Esta troca de informações era: (escolher pelo menos um item de cada letra)

a) ☐ Constante ☐ Não existia ☐ Quando tinha necessidade
b) ☐ Formal ☐ Informal ☐ Outro (especificar): _____

16. A **falta ou o atraso de informações** prejudicaram o desenvolvimento de seu trabalho ou da instituição que trabalhava no PAC do PPG?

☐ Sim, sempre ☐ Não, nunca
☐ Sim, em alguns casos ☐ Não houve falta ou atraso nas informações
☐ Outro (especificar): _____

17. Havia **problemas de comunicação** com as demais instituições vinculadas ao PAC do PPG?

☐ Sim ☐ Não ☐ Raramente ☐ Quase sempre

De que tipo?

18. Quando eram necessárias informações referentes à comunidade do Pavão-Pavãozinho-Cantagalo a quem você, ou sua instituição de referência, **solicitava**?

☐ Associação de moradores ☐ Funcionários, moradores do PPG
☐ Órgãos do governo ☐ Moradores
☐ Não era necessário ☐ Não era solicitado
☐ Outro (especificar): _____

EM RELAÇÃO AO ACESSO À INFORMAÇÃO (DOS MORADORES)

19. Você considera que as informações transmitidas aos moradores, pela instituição em que trabalhava no PAC, eram: (escolher pelo menos um item de cada letra)

a) ☐ Necessárias ☐ Desnecessárias ☐ Úteis
b) ☐ Excessivas ☐ Insuficientes ☐ Suficientes
c) ☐ Claras ☐ Confusas ☐ Compreensíveis
d) ☐ Sanavam dúvidas ☐ Geravam mais dúvidas
e) ☐ A instituição em que trabalhava não transmitia informações aos moradores

Obs: Caso tenha respondido a letra e), favor pular para a questão 21.

20. As **informações transmitidas para os moradores** por parte da instituição em que trabalhava, diziam respeito à(s)/ao(s):

<input type="checkbox"/> Formato das remoções	<input type="checkbox"/> Abertura dos processos de remoção
<input type="checkbox"/> Motivo das remoções	<input type="checkbox"/> Decisões do governo
<input type="checkbox"/> Intervenções físicas	<input type="checkbox"/> Intervenções de cunho social
<input type="checkbox"/> Direitos indenizatórios	<input type="checkbox"/> Negociações do processo de remoção
<input type="checkbox"/> Interrupções da obra	<input type="checkbox"/> Mudanças do projeto físico
<input type="checkbox"/> Formas de realocação	<input type="checkbox"/> Aluguel social
<input type="checkbox"/> Turismo	<input type="checkbox"/> Transformações comunitárias
<input type="checkbox"/> Educação patrimonial	<input type="checkbox"/> Destinação dos recursos do PAC
<input type="checkbox"/> Educação ambiental	<input type="checkbox"/> Capacitação de moradores
<input type="checkbox"/> Legislações sobre o PAC	<input type="checkbox"/> Regularização fundiária
<input type="checkbox"/> Medição das edificações	<input type="checkbox"/> Construção dos prédios (ARs)
<input type="checkbox"/> Campanhas comunitárias	<input type="checkbox"/> Cursos profissionalizantes
<input type="checkbox"/> Outros (especificar): _____	

21. Você considera que todas as **informações necessárias** para que os moradores compreendessem as intervenções do PAC, e as questões que dele decorreram, **foram totalmente fornecidas aos moradores**?

☐ Sim ☐ Não ☐ Raramente ☐ Quase sempre

Por quê?

22. As **informações** transmitidas ou solicitadas pelos moradores sobre o PAC **dependiam** de(a/o):

<input type="checkbox"/> Aprovação de instância superior	<input type="checkbox"/> Cronograma das obras
<input type="checkbox"/> Confidencialidade da informação	<input type="checkbox"/> Informações do governo
<input type="checkbox"/> Informações de outras instituições vinculadas ao PAC	
<input type="checkbox"/> Outro (especificar): _____	

23. Houve casos em que informações solicitadas pelos moradores **não foram fornecidas**?

☐ Sim ☐ Não ☐ Raramente ☐ Quase sempre

24. Em que situações isto ocorreu?

25. O **não** fornecimento de informações solicitadas pelos moradores:

<input type="checkbox"/> Ocorreu raras vezes	<input type="checkbox"/> Ocorreu muitas vezes
<input type="checkbox"/> Ocorreu algumas vezes	<input type="checkbox"/> Não ocorreu

26. Você considera que os tipos de **informações** acessadas pelos moradores das diferentes fases do PAC no PPG foram **equivalentes**?

☐ Sim ☐ Não

Por quê?

27. Você, ou a instituição que representava, tinha **dificuldades de relacionamento ou comunicação** com os moradores ou lideranças do PPG? (escolher pelo menos um item de cada letra)

a) <input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não	<input type="checkbox"/> Raramente
b) <input type="checkbox"/> De relacionamento	<input type="checkbox"/> De comunicação	<input type="checkbox"/> Ambos
c) <input type="checkbox"/> Só com moradores	<input type="checkbox"/> Só com lideranças	<input type="checkbox"/> Ambos

28. Neste caso, pra você qual(is) era(m) o(s) **ponto(s) de maior conflito**?

29. Você considera que estes **problemas interferiram na participação de moradores ou lideranças locais** durante o desenvolvimento do PAC do PPG? (escolher pelo menos um item de cada letra)

a) ☐ Sim ☐ Não
b) ☐ Diretamente ☐ Indiretamente

Por quê?

SOBRE A PARTICIPAÇÃO DOS MORADORES

30. O **trabalho desenvolvido** pela instituição (empresa, projeto, órgão público) em que estava vinculado para a prestação de serviços no PAC Pavão-Pavãozinho-Cantagalo:

☐ a) Não trabalhava a prerrogativa da participação
☐ b) Tinha outros objetivos na intervenção
☐ c) Permitia a participação dos moradores
☐ d) Promovia a participação dos moradores

Obs: Para as respostas a) e/ou b) – responder apenas as questões 31, 32, 33, 44, 46 até 50.

31. Algum **morador** te **solicitou informações** durante o exercício de seu trabalho no PAC PPG?

☐ Sim ☐ Não

32. O que você fazia na ocasião em que te era solicitada?

☐ Respondia que não sabia ☐ Dava a informação solicitada
☐ Indicava a instituição do PAC apropriada para isto
☐ Outro (especificar): _____

33. Você **recebeu orientações ou capacitação** de sua instituição para orientar os moradores no caso de dúvidas?

☐ Sim ☐ Não

34. Quais **mecanismos/instrumentos** eram utilizados pela instituição que trabalhava para a permissão/promoção da participação dos moradores?
-

35. Qual dos mecanismos/instrumentos acima citados você viu que era o **mais eficaz**, ou seja, através de qual destes os moradores realmente participavam?
-

36. Por que você acha isso?
-

37. Pela sua experiência, você acha que existe outra forma de participação, **não utilizada no PAC**, que seja mais eficaz que esta citada por você?

☐ Sim ☐ Não

Qual? _____

38. Como seria sua **utilização/aplicação**?
-

39. Que **tipo de moradores** você considera que participou do PAC no PPG?
- ☐ Os que foram removidos
☐ As lideranças comunitárias
☐ Toda a comunidade
☐ Outros (especificar): _____
40. Em sua opinião, você considera que os moradores do PPG **realmente participaram** do PAC nesta localidade? Por quê?
- _____
41. Pra você faltou alguma coisa nesta intervenção?
- ☐ Sim ☐ Não ☐ Talvez, mas não consigo especificar
- O quê?
- _____
42. Pra você qual é o **fator de maior impedimento da participação** dos moradores nos processos de urbanização em comunidades faveladas?
- _____
43. Você acha que o trabalho realizado pela instituição que trabalhou no PAC do PPG **cumpriu seu papel em relação à participação** dos moradores?
- ☐ Sim, completamente ☐ Sim, na maioria das vezes
☐ Sim, raramente ☐ Sim, quando foi possível
☐ Não ☐ Outro (especificar): _____
44. A instituição em que estava vinculado no PAC tinha **autonomia no desenvolvimento de suas ações** no PAC do PPG, ou seja, era necessário algum tipo de aprovação de instância superior?
- ☐ Sim ☐ Não
- Por quê?
- _____
45. E em relação ao **planejamento de estratégias e planos de participação** dos moradores no PAC?
- ☐ Sim ☐ Não
- Por quê?
- _____
46. O **planejamento** de ações referentes ao PPG na instituição que trabalhou, e suas **execuções**, tinham a **participação de moradores locais**?
- ☐ Sim ☐ Não
47. Em que função/posição?
- _____
48. Você acha importante a participação de moradores no planejamento de ações e estratégias de participação social em suas comunidades? Por quê?
- _____
49. Você tem alguma **indicação para a promoção da participação** de moradores nos projetos de urbanização de favelas? Qual?
- _____
50. Com base na experiência que vivenciou **o que é participação pra você?**
- _____

Data: ____/____/____.

9.3.

Apêndice 3 – Questionário dos Moradores

IDENTIFICAÇÃO

Local de moradia: Pavão () Pavãozinho () Cantagalo ()
 Tempo de moradia: _____ anos Escolaridade: _____
 Sexo: Fem. () Masc. () Idade: _____ anos
 Filhos: Sim () Não () Estado civil: _____
 Frente de obras: Governo Estado () Rio Trilhos ()

BLOCO 1 – INFORMAÇÃO

1. SOBRE O PROJETO FÍSICO

1.1 – Quando soube, pela primeira vez, da existência do projeto do PAC para o PPG?

- ☐ Antes da pesquisa diagnóstica (até setembro de 2007)
☐ Quando começaram as obras (a partir de janeiro de 2008) → mês e ano: _____
☐ Quando viu sua casa marcada → mês e ano: ____/____
☐ Outros (especificar) _____

1.2 – Qual foi o canal de transmissão desta informação?

- ☐ Vizinhos ou Amigos ☐ Familiares ☐ BISU
☐ Associação de Moradores ☐ Visualização da obra ☐ Mídia
☐ Lideranças comunitárias ☐ Outros (especificar): _____

1.3 – Considera estas fontes seguras? Sim ☐ Não ☐

1.4 – Que tipo de informação você recebeu?

- ☐ Tipo da intervenção _____
☐ Objetivo da intervenção _____
☐ Locais que seria feita a intervenção _____
☐ Outros (especificar) _____

1.5 – As informações sobre as obras do PAC te interessavam?

- ☐ Sim ☐ Não

Por quê?

1.6 – Quando queria informações sobre o projeto onde as buscava?

- ☐ Vizinhos / Amigos ☐ Familiares ☐ Associação Moradores
☐ Lideranças comunitárias ☐ Mídia
☐ BISU ☐ Não procurava
☐ Outros (especificar) _____

1.7 – Como você ouvia e nomeava as intervenções na favela?

- ☐ Obra do PAC ☐ Obra do METRÔ
☐ Obra do Governo do Estado
☐ Outros (especificar): _____

1.8 – Obteve informações sobre algum tipo de mudança no projeto físico?
☐ Sim ☐ Não
1.9 – Que tipo de mudança do projeto físico teve informação?

<input type="checkbox"/> Trajeto das ruas	<input type="checkbox"/> Becos longitudinais
<input type="checkbox"/> Construção dos prédios	<input type="checkbox"/> Saneamento
<input type="checkbox"/> Remoção das casas	<input type="checkbox"/> Áreas de lazer
<input type="checkbox"/> Outros: _____	

2. SOBRE O PROJETO SOCIAL**2.1 – Quando soube da existência do projeto de Trabalho Social do PAC, no BISU?**
☐ Antes da pesquisa diagnóstica (até setembro de 2007)
☐ Quando começaram as obras (a partir de janeiro de 2008) → mês e ano: ____/____
☐ Quando foi convocado para a reunião → mês e ano: ____/____
☐ Outros (especificar) _____
2.2 – Soube que poderia receber informações e orientações sobre a obra através do Projeto de Trabalho Social, no BISU?
☐ Sim ☐ Não
2.3 – Qual foi o canal de transmissão desta informação?

<input type="checkbox"/> Vizinhos / Amigos	<input type="checkbox"/> Familiares	<input type="checkbox"/> Mídia	<input type="checkbox"/> BISU
<input type="checkbox"/> Convocação reunião	<input type="checkbox"/> Associação Moradores		
<input type="checkbox"/> Lideranças comunitárias	<input type="checkbox"/> Reunião comunitária		
<input type="checkbox"/> Outros (especificar) _____			

2.4 – Recebeu esta informação em tempo hábil?
☐ Sim ☐ Não

 Por quê?

2.5 – Procurou a equipe do BISU ou outra instância do projeto para receber informações?
☐ Sim ☐ Não

 Por quê?

2.6 – No BISU ou nas abordagens da equipe social, recebeu as informações necessárias que precisava e as compreendeu?
☐ Sim ☐ Não ☐ Nunca foi ao BISU ou foi abordado pela equipe social

 Por quê?

2.7 – O que você acha mais próximo do que você entende por participação?
☐ Receber as informações
☐ Receber as informações e aprovar
☐ Ter direito de votar sobre questões coletivas
☐ Fazer alguma ação para o bem coletivo
☐ Estar incluído(a) nas decisões
☐ Estar junto com outras pessoas em reuniões
☐ Ser consultado sobre o que você pensa sobre determinado assunto

2.8 – O que você considera como mecanismo de participação proposto pelo PAC?

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Reuniões de moradores | <input type="checkbox"/> Reuniões de lideranças |
| <input type="checkbox"/> Oficinas de capacitação | <input type="checkbox"/> Campanhas comunitárias |
| <input type="checkbox"/> Cursos de capacitação | <input type="checkbox"/> Comissão de moradores |
| <input type="checkbox"/> Conselho comunitário | |

2.9 – Participou de algum destes mecanismos?

☐ Sim ☐ Não Quais? _____

Por quê?

2.10 – Quantas participações?

- ☐ Nenhuma
- ☐ De 1 a 3
- ☐ De 4 a 6
- ☐ De 7 a 10
- ☐ De 11 a 15
- ☐ De 16 a 20
- ☐ Acima de 20

Obs: _____

BLOCO 2 - CONSULTA**3. SOBRE CONSULTA EXTERNA****3.1 – Havia algum tipo de acessoria externa para os moradores?**

☐ Sim ☐ Não

3.2 – Era feita de que tipo?

☐ Individual ☐ Grupal ☐ Coletivo

☐ Outros (especificar): _____

3.3 – De que área?

☐ Pedagogia ☐ Serviço Social

☐ Direito ☐ Psicologia

☐ Outros (especificar): _____

3.4 – De qual instância?

<input type="checkbox"/> Jurídica _____	<input type="checkbox"/> Particular _____
<input type="checkbox"/> Associativa _____	<input type="checkbox"/> Pública _____
<input type="checkbox"/> Militar _____	<input type="checkbox"/> Outras: _____

3.5 – Como foi demandada?

- ☐ Solicitada pelos moradores e lideranças
- ☐ Oferecida pelas instituições e empresas do projeto
- ☐ Não foi demandada

4. SOBRE CONSULTA INTERNA

4.1 – Houve consulta à comunidade, de forma coletiva, sobre o projeto do PAC?

☐ Sim ☐ Não ☐ Não lembro Como? _____

4.2 – Houve algum tipo de consulta aos moradores sobre o projeto do PAC?

☐ Sim ☐ Não ☐ Não lembro

4.3 – De que forma?

☐ Entrevista ☐ Grupo de trabalho ☐ Assembléia
☐ Pesquisa opinião ☐ Outros (especificar) _____

4.4 – Algum tipo de opinião coletiva foi elaborada e emitida às instâncias responsáveis pelo projeto?

☐ Sim ☐ Não ☐ Não sei

Quais? _____

BLOCO 3 – CO-DECISÃO

5.1 – Sabe quem elaborou o projeto do PAC para o PPG?

☐ Sim ☐ Não ☐ Imagina Quem? _____

5.2 – Sabe se a elaboração do projeto do PAC pro PPG teve a participação das instituições locais?

☐ Sim ☐ Não ☐ Imagina Qual? _____

5.3 – Sabe se a elaboração do projeto do PAC pro PPG teve a participação de algum morador do PPG?

☐ Sim ☐ Não Quem? _____

5.4 – Sabe qual instituição comunitária representava os moradores nas reuniões com o governo?

☐ Sim ☐ Não Qual? _____

5.5 – Você sabe se havia algum grupo de moradores ou instituição local que reivindicava contra as decisões e definições do projeto do PAC no PPG?

☐ Sim ☐ Não ☐ Só individualmente

5.6 – Quais seriam estes grupos ou instituições?

5.7 – Onde eram feitas estas reivindicações?

☐ não sei ☐ no BISU ☐ nos órgãos do governo
☐ na Associação de Moradores ☐ Outros: _____

5.8 – Como eram feitas estas reivindicações?

☐ verbalmente ☐ em redes sociais ☐ registro documental
☐ Outros (especificar) _____

5.9 – Houve algum tipo de recuo ou consenso nas decisões do projeto do PAC por causa da intervenção dos moradores ou instituições locais?

☐ Sim ☐ Não ☐ Não sei

5.10 – Quais tipos de mudanças foram concedidas através da intervenção dos moradores?

<input type="checkbox"/> No projeto geral	<input type="checkbox"/> No trajeto das ruas
<input type="checkbox"/> Na oferta dos cursos	<input type="checkbox"/> Na remoção das casas
<input type="checkbox"/> Na utilização dos recursos	<input type="checkbox"/> No tipo de saneamento
<input type="checkbox"/> Outras (especificar) _____	

5.11 – Quais instituições/empresas do projeto do PAC se reunia com os moradores?

<input type="checkbox"/> BISU	<input type="checkbox"/> CEHAB	<input type="checkbox"/> SEOBRAS
<input type="checkbox"/> OAS	<input type="checkbox"/> RIOTRILHOS	<input type="checkbox"/> EMOP
<input type="checkbox"/> MPU	<input type="checkbox"/> Outras: _____	

5.12 – Que tipo de assuntos eram tratados?

<input type="checkbox"/> Informações	<input type="checkbox"/> Capacitações	<input type="checkbox"/> Decisões
<input type="checkbox"/> Consultas	<input type="checkbox"/> Explicações	<input type="checkbox"/> Orientações
<input type="checkbox"/> Atendimentos coletivos	<input type="checkbox"/> Outros: _____	

5.13 – Pra você a comunidade, em relação ao PAC:

<input type="checkbox"/> Era informada	<input type="checkbox"/> Era consultada
<input type="checkbox"/> Era telespectadora	<input type="checkbox"/> Tinha poder de decisão
<input type="checkbox"/> Era insignificante	<input type="checkbox"/> Outros: _____

Por quê? _____

5.14 – O que é participação pra você?

5.15 – Se você fosse avaliar o PAC no PPG, que nota você daria? E porque?

NOTA: _____

Data: ____ / ____ / ____.