



Aleksandra Martyna Kondrowska

**Planejamento Participativo em Favelas
no caso da elaboração do Plano Diretor da Rocinha**

Dissertação de Mestrado

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

Orientadora: Prof^a. Maria Fernanda Rodrigues Campos Lemos
Coorientador: Prof. Gerônimo Emílio Almeida Leitão

Rio de Janeiro
Abril de 2017



Aleksandra Martyna Kondrowska

**Planejamento Participativo em Favelas
no caso da elaboração do Plano Diretor da Rocinha**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Arquitetura. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof^a. Maria Fernanda Lemos

Orientadora

Departamento de Arquitetura e Urbanismo – PUC-Rio

Prof. Gerônimo Emilio Almeida Leitão

Co-orientador

UFF

Prof. Fernando Betim Paes Leme

Departamento de Arquitetura e Urbanismo – PUC-Rio

Prof. Luiz Carlos de Menezes Toledo

UERJ

Prof^a. Luciana da Silva Andrade

UFRJ

Profa. Monah Winograd

Coordenadora Setorial do Centro de Teologia e Ciências Humanas - PUC-Rio

Rio de Janeiro, 07 de abril de 2017

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

Aleksandra Martyna Kondrowska

Graduou-se em Arquitetura e Urbanismo na Silesian University of Technology em Gliwice, Polônia em 2013. Em paralelo a sua carreira profissional, desenvolve perfil universitário desde 2013.

Ficha Catalográfica

Kondrowska, Aleksandra Martyna

Planejamento participativo em favelas no caso da elaboração do plano diretor da Rocinha / Aleksandra Martyna Kondrowska ; orientadora: Maria Fernanda Rodrigues Campos Lemos ; co-orientador: Gerônimo Emílio Almeida Leitão. – 2017.

157 f. : il. color. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, 2017.

Inclui bibliografia.

1. Arquitetura – Teses. 2. Arquitetura e urbanismo – Teses. 3. Planejamento participativo. 4. Plano diretor participativo. 5. Favela. 6. Rocinha. 7. Luiz Carlos Toledo. I. Lemos, Maria Fernanda Rodrigues Campos. II. Leitão, Gerônimo Emílio Almeida. III. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Arquitetura e Urbanismo. IV. Título.

CDD: 720

Para o meu avô Bolesław Kondrowski que, mesmo sutilmente,
sempre acreditou em mim e me ensinou o respeito ao grande mundo.

Agradecimentos

A DEUS.

Ao meu pai e a minha mãe, que sempre me deram o apoio necessário, por ensinarem como superar as minhas próprias imperfeições e garantirem que tudo é possível, por me ensinarem como ser independente e acreditar que nada pode me derrubar.

Aos meus avós, especialmente a minha avó Romi por aguentar, muitas vezes, as lágrimas de criança que descobre como a vida pode ser dura, pelos sabores maravilhosos da minha infância e seu eterno carinho.

À minha orientadora, professora Maria Fernanda Rodrigues Campos Lemos por aceitar-me sob suas asas e ao mesmo tempo não se desanimar ante as dificuldades que uma estudante estrangeira podia trazer, por me motivar, por todas consultas e conselhos dados a mim.

Ao meu coorientador, professor Gerônimo Emílio Almeida Leitão, por acreditar em uma polonesa sem a conhecer, por si só, e dar um firme apoio a toda a trajetória do mestrado, desde a preparação da pesquisa para o processo seletivo até a banca final, por ser o mais polonês brasileiro da origem portuguesa do mundo.

Ao arquiteto Luiz Carlos Toledo, por sempre ter tempo para mim, por compartilhar comigo sua experiência, por traduzir para mim a realidade das favelas, por muitas conversas valiosas no Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB-RJ).

Ao urbanista Marat Troina, por situar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na história, por ter juntado os pontos que, até o nosso encontro, não faziam muito sentido, por compartilhar comigo todo o material necessário.

Aos professores Luciana da Silva Andrade e Fernando Betim Paes Leme pela contribuição na banca de qualificação, e também, por ter aceitado o convite e compor a Comissão Examinadora.

Ao CNPq e à PUC-Rio, pelos auxílios concedidos, sem os quais este trabalho não poderia ter sido realizado. Por criar ambiente inesquecível, tanto dentro quanto fora dos prédios universitários, nos jardins, biblioteca e laboratórios.

A todos os colegas do Mestrado, especialmente à Julia Sá Earp pelas correções de Português e à Adalgisa Correia por fazer uma parceria poloneso-caboverdiana.

À minha família brasileira, Cláucia Rodrigues da Matta e Caio Hans Rodrigues da Matta, por muito apoio nas horas mais esquisitas, no meio de noite e até de madrugada, carinho nas doenças, alimentação quando não tinha tempo para o preparar. Por me fazerem sentir em casa no Rio, tão longe da minha casa na Polônia.

Ao meu pai brasileiro, arquiteto Ivo Mareines por compartilhar comigo toda a sua sabedoria, por cada conversa rica, pelo seu carinho. Agradeço também a toda família de Mareines+Patalano Arquitetura: Rafael Patalano, Matthieu van Beneden, Gabriel Vicente, Thiago Cunha.

Aos amigos da Polônia, Adriana Tracz, Klaudia Kowalik, Mateusz Kądziela que sempre serviam com o firme apoio online tanto profissional como pessoal. Sem vocês a minha vida seria muito mais difícil.

Aos sócios da nossa pequena Sociedade Polonesa, especialmente à doutora Aleksandra Sliwowska Bartsch, ao grande amigo Jarosław Rogowski, à jornalista Ewa Grzybowski, a melhor cozinheira Genowefa Szczypura e a Paroquia Nossa Senhora do Monte Claro com pároco, o padre Jan Flig.

À minha família portelense: Patrícia Assis, Frederico Lima, Ray Carvalho Sousa pela Amizade linda na cor branco-azul.

À Gloria Nogueira e toda a sua família linda pelo coração grande e acolhimento na família.

Ao professor Fabio Teixeira por completar a minha formação com a sua sabedoria incrível sobre a história do Brasil, pelas correções de trabalho rápidas e profissionais.

À arquiteta Roberta Tempesta por amizade e correções de Português na última hora.

À minha francesa favorita e recém-criada mãe maravilhosa, Camille Martha Reiss por compartilhar toda a experiência do seu mestrado.

Por fim, à todos aqueles que de alguma forma contribuíram para que este trabalho se tornasse realidade.

Resumo

Kondrowska, Aleksandra Martyna; Lemos, Maria Fernanda Rodrigues Campos; Leitão, Gerônimo Emílio Almeida. **Planejamento Participativo em Favelas no caso da elaboração do Plano Diretor da Rocinha.** Rio de Janeiro, 2016. 157p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta pesquisa busca entender a participação social no seu planejamento sócio-espacial de áreas de favela, através da avaliação da efetividade da experiência participativa no desenvolvimento do Plano Diretor da Rocinha, elaborado pela equipe liderada pelo arquiteto Luiz Carlos Toledo, na cidade Rio de Janeiro. Para isto, utiliza-se a avaliação do projeto participativo baseada nos três critérios básicos propostos por Spinuzzi para identificar as potencialidades, impasses e desafios do projeto. Apresenta uma reflexão sobre o planejamento participativo no Brasil, realizada por meio de uma análise comparativa com os princípios e diretrizes estabelecidos na Constituição de 1988, Estatuto da Cidade de 2001 e no Plano Diretor Participativo¹ do Ministério das Cidades. Consiste num olhar comparativo entre os princípios das políticas participativas presentes nestes documentos e os dos estudos teóricos da participação social em si. Como o estudo de caso aponta-se o Plano Diretor da favela da Rocinha, considerado uma amostragem de todos os elementos participativos aqui levantados. Ao fim pretende-se resolver a seguinte problemática: “Qual a relevância do Planejamento Participativo conforme o caso do Plano Diretor da comunidade da Rocinha no Rio de Janeiro?”. Qualifica-se como pesquisa exploratória a partir de levantamento bibliográfico e entrevistas. Assume assim a forma de pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso.

Palavras-chave

Planejamento Participativo; Plano Diretor Participativo; Favela; Rocinha; Luiz Carlos Toledo.

¹ Documento estabelecido pelo Ministério das Cidades no princípio do Governo Lula (2003-2011) para complementar a política participativa do Estatuto da Cidade, explicação profunda mais adiante.

Abstract

Kondrowska, Aleksandra Martyna; Lemos, Maria Fernanda Rodrigues Campos; Leitão, Gerônimo Emílio Almeida. **Participative Planning in Favelas as explored through the Master Plan of Rocinha**. Rio de Janeiro, 2016. 157p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This research explores an understanding of social participation in the common spatial areas of favelas. This effort evaluates the effectiveness of the participation experience in the development of the Master Plan of Rocinha, created by Luiz Carlos Toledo's group in the city of Rio de Janeiro. The research evaluates the participation project based on three criteria as proposed by Spinuzzi that identify potentialities, deadlocks and challenges of the project. It presents a reflection on participatory planning in Brazil, through analyzing the principles and guidelines established in the Constitution of 1988, the Status of the City from 2001 and Participatory Master Plan² of the Ministry of the Cities. It also compares the principles of participatory politics present in these documents as well as theoretical studies of social participation itself. As the case study demonstrates the Master Plan of the Rocinha favela considered a sampling of all the participatory elements addressed in this research. In the final analysis, the research intends to solve the following problem: "What is the relevance of Participatory Planning according to the example of the Master Plan of the Rocinha Community in Rio de Janeiro?" This research identifies itself as a work of exploratory research based on a bibliographical survey and interviews. It thus takes the form of bibliographic research, documental research and case study.

Key words:

Participative Planning; Participatory Master Plan; Favela; Rocinha; Luiz Carlos Toledo.

² The document established by the Ministry of the Cities at the beginning of the Lula Government (2003-2011) to complement the participatory policy of the Statute of the City, further explanation later.

Sumário

1.	Introdução	13
1.1.	Problema da pesquisa	14
1.2.	Abordagem teórico-metodológica	17
1.3.	Estrutura da dissertação	22
2.	Conceitos e categorias de análise	24
2.1.	Participação social	24
2.2.	Planejamento participativo	29
2.3.	Plano Diretor	33
3.	Planejamento participativo no Brasil	37
3.1.	O ideário de inclusão na Constituição Federal de 1988	40
3.2.	Democracia no planejamento urbano assegurada pela Lei Federal n° 10.257 de 10/07/2001 (Estatuto da Cidade)	44
3.3.	O Orçamento participativo	49
3.4.	Plano Diretor Participativo como guia de participação social no planejamento urbano	56
3.4.1.	Núcleo Gestor – grupo de trabalho do Plano Diretor Participativo	59
3.4.2.	Processo participativo como o produto da atividade do Núcleo Gestor	66
3.4.3.	Metodologia flexível e adaptada ao cada caso individualmente	70
3.4.4.	Vantagens e desvantagens do Plano Diretor Participativo	73
4.	O Plano Diretor da Rocinha	78
4.1.	Descrição da favela da Rocinha no contexto carioca	80
4.2.	Movimentos participativos na Favela	88
4.3.	Planejamento Participativo na elaboração do Plano Diretor da Rocinha	93
4.3.1.	Correlação entre os atores do grupo de trabalho	97
4.3.2.	Co-desenvolvimento do Plano Diretor	103

4.3.3. Continuidade do processo participativo	116
4.3.4. Análise e resultados	129
5. Conclusão.....	143
6. Referências bibliográficas.....	150

Lista de figuras

Figura 1: Mapa das Favelas do Rio de Janeiro; Foto 1 - Favela Pavão-Pavãozinho/Cantagalo, Rio de Janeiro; Foto 2 - Complexo do Alemão, Rio de Janeiro.	13
Figura 2: Distribuição da população em aglomerados subnormais e a proporção em relação a população total em aglomerados subnormais.....	15
Figura 3: Graus de participação do ponto de vista do controle de decisões dos atores sociais (membros) e profissionais (dirigentes).....	26
Figura 4: Diferentes interpretações de um problema e modelos de soluções conflitivos entre os técnicos e a população	30
Figura 5: Plano Agache: perspectiva do Posto de Comando e Parte dos bairros de Intercâmbio e do Centro de Negócios, Rio de Janeiro	33
Figura 6: Distribuição do rendimento mensal no Brasil nos anos 1981-89	38
Figura 7: Rendimentos dos 10% mais ricos nos países selecionados	38
Figura 8: O resultado da enquete sobre o motivo de votar em branco nas eleições de 2014.....	39
Figura 9: Identificação dos atores sociais (moradores) ao longo do processo participativo.....	66
Figura 10: Localização da Rocinha no Rio de Janeiro e no Brasil	81
Figura 11: Bairros da favela da Rocinha	82
Figura 12: Problemas comuns na Rocinha: escadas irregulares, estreitas e íngremes, tubulações expostas e defeituosas, ausência de revestimento, janelas que dão para um muro, fiação elétrica precária e exposta, infiltrações.....	84
Figura 13: Análise comparativa da Rocinha com o município do Rio de Janeiro	85
Figura 14: Áreas de riscos geomorfológicos da Rocinha	86
Figura 15: Concurso Público Nacional de Ideias para Urbanização do Complexo da Rocinha	93
Figura 16: Reuniões realizadas voluntariamente pelo arquiteto Toledo, depois de vencer o Concurso e antes de ser contratado	95
Figura 17: Estrutura da Equipe de Campo da Pesquisa Socioeconômica	99

Figura 18: Aula expositiva da metodologia e do projeto, trabalho em campo.....	100
Figura 19: Programação da oficina de treinamento do urbanismo e do social com as equipes de campo	101
Figura 20: Dinâmica e Trabalho em Grupo	102
Figura 21: Subdivisão do Complexo da Rocinha em Área de Intervenção (AI). A linha mais fina corresponde à divisão adotada pela Fundação Bento Rubião	103
Figura 22: Sequência e Cronograma de levantamento final, revisados a partir das demandas da comunidade	105
Figura 23: Levantamento de campo – exemplo de Mapa 1	106
Figura 24: Estratégia de levantamento de campo	106
Figura 25: Instrumentos de monitoramento e de avaliação do levantamento de campo	106
Figura 26: Etapas da pesquisa socioeconômica	107
Figura 27: Explicação do problema da densidade da Rocinha usando a comparação com o campo de futebol.....	110
Figura 28: Reuniões agendadas com a finalidade de levantar demandas, identificar contradições e promover o diálogo entre comunidade e equipe técnica.....	111
Figura 29: Pôsteres de divulgação dos Fóruns Culturais	113
Figura 30: Plano Diretor da Rocinha	116
Figura 31: Rua 4 (ANTES) como ponto de convívio comunitário apesar de ter escadarias irregulares, extremamente estreitas e inclinadas com as edificações que quase cobrem a via, sem iluminação e ventilação natural adequadas	122
Figura 32: Alargamento da Rua 4 hoje e Núcleo Habitacional de 144 unidades onde foram relocadas as famílias das unidades demolidas.....	122
Figura 33: Panfletos com a gráfica do Claudius Ceccon distribuído para conscientizar a população.....	123
Figura 34: Chica da Rocinha a favor e o José Martins de Oliveira contra na manifestação contra o teleférico.....	123
Figura 35: Esquema do Sistema Viário proposto	124

1 Introdução

O presente trabalho aborda o tema Planejamento Participativo em Favelas utilizando o caso da elaboração do Plano Diretor da Rocinha da equipe coordenada pelo arquiteto Luiz Carlos Toledo³.

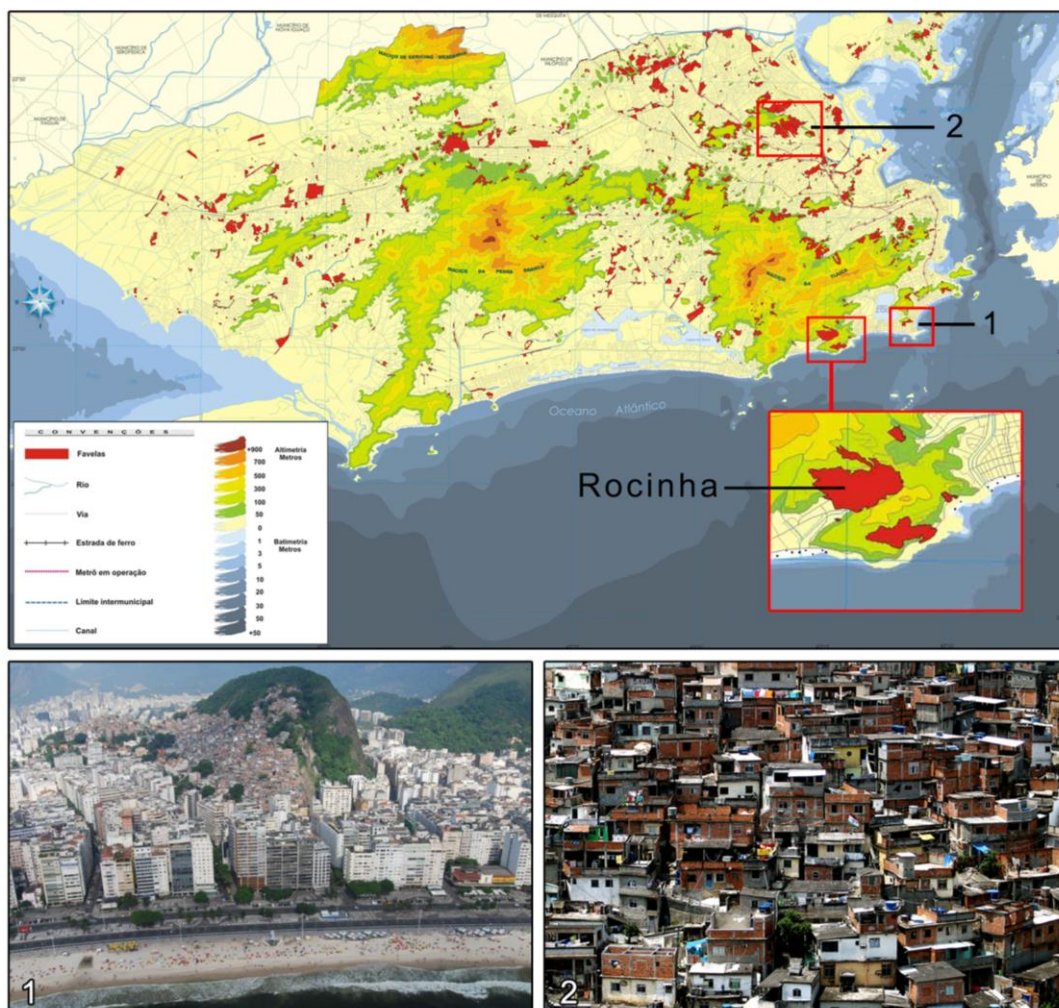


Figura 1: Mapa das Favelas do Rio de Janeiro. Fonte: IPP, 2008; Foto 1 - Favela Pavão-Pavãozinho/Cantagalo, Rio de Janeiro. Fonte: Grupo de Pesquisa Quapá-Sel, USP, 2008; Foto 2 - Complexo do Alemão, Rio de Janeiro. Fonte: Fernandjes, 2012.

A população moradora de favelas no Brasil representa 6% da população do Brasil (de cerca de 190 milhões de pessoas). De acordo com

³ Luiz Carlos de Menezes Toledo é arquiteto e urbanista, trabalhou no Consórcio Nacional de Planejamento Integrado (CNPI), onde criou alguns planos de desenvolvimento, entre outros para o Município de Petrópolis e Plano Diretor de Corumbá. Junto com o arquiteto Marcos Mayerhofer montaram o escritório que funciona até hoje.

os levantamentos do IBGE, quase a metade (49,8%) dos 3,2 milhões de domicílios particulares situados nesses locais estavam na região Sudeste - sendo 23,2% em São Paulo e 19,1% no Rio de Janeiro. Portanto, debruçar-se sobre o tema proposto é explorar um assunto de interesse de uma grande parcela da população brasileira (IBGE, 2010).

1.1

Problema da pesquisa

A participação social, juntamente com o desenvolvimento sustentável, tornaram-se um princípio importante, encontrando ampla aplicação em muitas áreas científicas. Entre outras no *design*, no planejamento urbano, na produção industrial e nas tecnologias de informação. Observa-se, entretanto, uma tendência do uso excessivo deste termo, aplicado reduzidamente para descrever a simples presença da sociedade em audiências públicas e reuniões permanentes (SANOFF, 2011). O uso equivocado do termo pode ser atribuído à metodologia flexível da participação em si e ao fato de ser um conceito baseado no processo de desenvolvimento contínuo.

Para o desenvolvimento desta pesquisa utiliza-se a definição de participação social ou popular postulada por Henry Sanoff que a entende como “a atitude sobre uma força de mudança na formação e na gestão de ambiente pelos seres humanos” (2011, p.12), enfatizando, assim, a transformação do usuário passivo, característico no que diz respeito ao projeto e ao planejamento tradicional, em um usuário ativo, que está envolvido no desenvolvimento do seu ambiente.

Transfere-se a questão da participação para o contexto do planejamento urbano porque acredita-se que as cidades devem ser ajustadas às necessidades dos moradores. Eles são os seus usuários principais então a dimensão social é fundamental no planejamento e na gestão das cidades. (ROLNIK, 2005)

Os direitos dos usuários das cidades estão assegurados na elaboração de Planos Diretores de cidades brasileiras de acordo com o Estatuto da Cidade, que expressa as exigências fundamentais de ordenação da cidade baseadas nas “necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” (BRASIL, 2001, Cap. III, Art. 39).

Uma das maiores falhas observadas na história do planejamento urbano no Brasil está presente nas áreas de favelas que permanecem por anos na exclusão e na segregação social e territorial. Estes assentamentos subnormais⁴ ocupam a terra com os barracos e casas construídas, muitas vezes, em áreas de risco, sem serviços públicos básicos e convivendo com a violência urbana literalmente na porta de suas casas. Esta é uma realidade que afeta 6% da população brasileira, moradores de favelas.

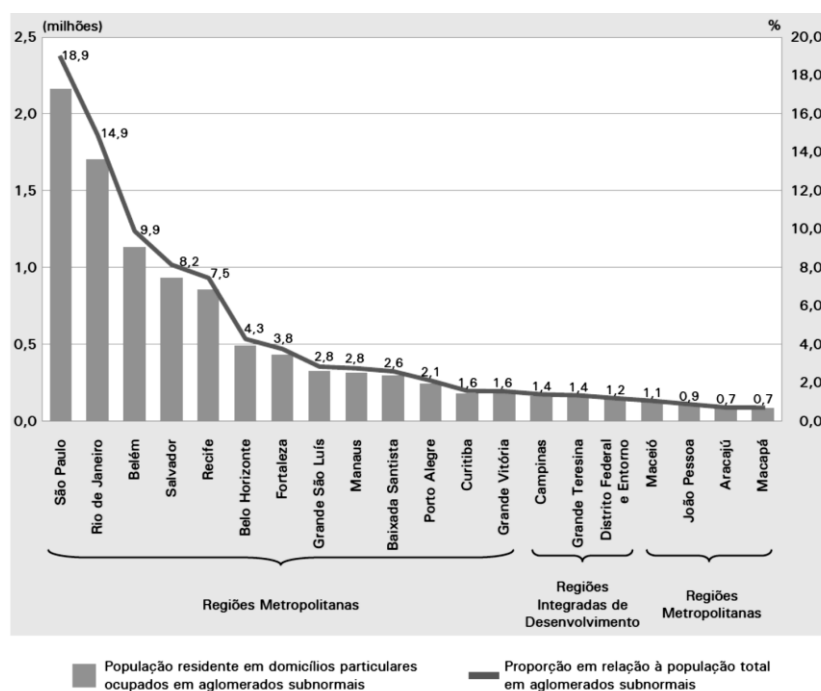


Figura 2: Distribuição da população em aglomerados subnormais e a proporção em relação a população total em aglomerados subnormais. Fonte: IBGE, 2010.

O objetivo da presente pesquisa consiste em analisar e avaliar a participação social ligada às classes populares no planejamento sócio-espacial através da experiência participativa da equipe liderada pelo

⁴ Denominação adotada pelo IBGE.

arquiteto Luiz Carlos Toledo no desenvolvimento do Plano Diretor da Rocinha.

O tema da participação, particularmente relacionada às favelas cariocas, envolve uma série de questões sócio-políticas que extrapolam o objeto específico de interesse desta pesquisa. Embora o caso seja circunstanciado em diversas questões relacionadas, dentre outras, à presença das milícias no território das favelas cariocas, ao narcotráfico, às políticas públicas, aos diferentes mecanismos de exclusão social, este trabalho se aprofunda exclusivamente nas questões técnicas do plano e seu processo de elaboração tendo em vista o objetivo acima descrito

O arquiteto Luiz Carlos Toledo em 2006 venceu o Concurso Público Nacional de Ideias para Urbanização do Complexo da Rocinha com a sua proposta baseada na participação dos moradores. Na época da elaboração deste projeto seu escritório de arquitetura mudou-se para a Favela para facilitar o processo do planejamento participativo e entender melhor tanto os seus problemas como as suas necessidades. Desta forma, foram realizados muitos encontros, conversas e debates para convencer os moradores da importância do Plano Diretor e do valor da sabedoria local deles. Isto acontecia nas associações, em plena rua, becos ou casas locais. Para explicar melhor os conceitos, com frequência usava-se as maquetes, para a divulgação os panfletos, o rádio e a televisão.

Pode-se considerar então que este seja um caso do planejamento participativo recentemente implementado em uma área da favela, que possa, inclusive, ser usado como referência de intervenção pública nos assentamentos informais da cidade, desde que circunstanciado. Qualquer tentativa da replicação e de utilizar essa referência para os projetos futuros deveria considerar os aspectos muito particulares do caso da Rocinha. Portanto, um estudo do Plano Diretor da Rocinha há de ser relevante como referência de uma tentativa de construção participativa mais ampla de planejamento em favelas. Diante da fundamentação aqui exposta, propõe-se como problema norteador da pesquisa a seguinte questão: “Qual a relevância do Planejamento Participativo conforme o caso do Plano Diretor da comunidade da Rocinha no Rio de Janeiro?”

1.2 Abordagem teórico-metodológica

A presente pesquisa pretende investigar os fundamentos que formam o conhecimento do arquiteto Luiz Carlos Toledo sobre participação, que foi formatado, segundo o próprio arquiteto (TOLEDO, 2015, Informação Verbal), a partir de três vivências principais:

- a) Convivência com o Carlos Nelson Ferreira dos Santos⁵,
- b) Workshop com o Henry Sanoff⁶;
- c) Elaboração dos planos diretores dos 11 municípios da Região Serrana do Espírito Santo em 2005 segundo as diretrizes do Ministério das Cidades.

Esta pesquisa qualifica-se como exploratória e envolve levantamento bibliográfico, documental e entrevistas com pessoas experientes no problema pesquisado. Assume assim a forma de pesquisa bibliográfica e estudo de caso.

A primeira parte utiliza a análise de publicações (artigos, livros, sites) com foco no tema da participação social e está baseada, especialmente, na visão de Henry Sanoff, Carlos Nelson Ferreira dos Santos e do intelectualista paraguaio Juan Díaz Bordenave. Para isto, foram usadas as seguintes fontes: “O que é participação” (BORDENAVE, 1994), “Human exchange techniques for citizen participation in town revitalization” (SANOFF, 1981), “Community Participation Methods in Design and Planning” (SANOFF, 2000), “Multiple Views of Participatory Design” (SANOFF, 2011), “Democratic design. Participation case studies in urban and small town environments” (SANOFF, 2013) e “Movimentos urbanos no Rio de Janeiro” (SANTOS, 1981).

Em seguida aplica-se o termo de participação social ao tema planejamento. Analisa-se a abertura da política urbana no Brasil para a participação social, através de pesquisa bibliográfica e documental:

⁵ Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1943-1989), arquiteto e urbanista, além do ser reconhecido como um dos principais arquitetos e antropólogos que atuaram em favelas com a participação comunitária, foi colega de turma do Luiz Carlos Toledo.

⁶ Henry Sanoff (1934-desconhecido), reconhecido globalmente como o pai da participação para qual dedicou a sua vida profissional na Universidade de North Carolina, Estados Unidos.

“Constituição da República Federativa do Brasil de 1988” (BRASIL, 1988), “O Estatuto da Cidade” (BRASIL, 2001), “Potencialidade do planejamento participativo no Brasil” (ANTONELLO, 2013), “O Orçamento Participativo Como Uma Política Redistributiva em Porto Alegre” (MARQUETTI, 2002), “Guerra dos lugares – a colonização da terra e da moradia na era das finanças” (ROLNIK, 2015) e “As ilusões do Plano Diretor” (VILLACA, 2005).

Para analisar o Plano Diretor Participativo do Ministério das Cidades que trouxe a metodologia, segundo a qual, a equipe liderada pelo arquiteto Toledo desenvolveu os planos diretores do Espírito Santo, segue-se com a pesquisa documental. Para isto, estuda-se “Plano Diretor Participativo - Guia para a elaboração pelo municípios e Cidadãos” (MDC, 2004), “Participação cidadã na política desenvolvimento urbano” (CONCIDADES, 2004) e “Políticas Públicas com Participação Popular” (CONCIDADES, 2006).

Baseando-se nestes levantamentos bibliográficos, documentais e nos três critérios do Spinuzzi (2005): qualidade de vida; co-desenvolvimento da qualidade de vida; processo interativo, estabelece-se três critérios da pesquisa, segundo os quais analisar-se-á o planejamento participativo na elaboração do Plano Diretor da Rocinha: correlação entre os atores do grupo de trabalho, co-desenvolvimento do Plano Diretor e a continuidade do processo participativo.

A correlação entre os atores dos grupo de trabalho é o primeiro ponto levado a reflexão sobre o planejamento participativo no Plano Diretor da Rocinha. Diante deste problema, busca-se entender os princípios do planejamento participativo, a estruturação do grupo de trabalho – Núcleo Gestor, a sua descentralização do poder. Investiga-se a troca das informações entre o morador e o projetista-pesquisador através da linguagem comum estabelecida e a inteligência coletiva baseada no conhecimento tácito dos atores sociais.

Quanto a metodologia e técnicas do co-desenvolvimento do Plano Diretor objetiva-se descobrir as técnicas de envolvimento dos moradores através das perguntas sobre a cooperação dos atores profissionais e dos atores sociais que participaram no processo. Olha-se o processo participativo em relação à contribuição efetiva do conhecimento local e à

sua percepção pelos participantes. Verificam-se os mecanismos de obtenção de consensos nas decisões tomadas pela coletividade.

Na abordagem sobre a continuidade do processo participativo busca-se evidenciar a continuidade da participação depois da entrega do Plano Diretor da Rocinha, ou seja, a fiscalização/verificação contínua dos resultados pelo grupo de trabalho, algum tipo de relação entre os participantes depois do processo da elaboração do Plano Diretor da Rocinha. Verifica-se os projetos realizados depois de 2004 (PAC1/PAC2), se seguiram as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor da Rocinha.

A análise da experiência participativa na elaboração do Plano Diretor da Rocinha começa com a pesquisa bibliográfica sobre a favela. Para isto aponta-se as seguintes fontes: “Dos barracos de madeira aos prédios de quitinetes: Uma análise do processo de produção da moradia na favela da Rocinha, ao longo de cinquenta anos” (LEITÃO, 2004); “Transformações na estrutura sócio espacial das favelas cariocas: a Rocinha como um exemplo” (LEITÃO, 2007); “Modelagem matemática em análises de riscos geomorfológicos: um estudo de caso da Rocinha/RJ – Brasil” (KUNZ, 2016); “A ponte do Rio” (SARAYED-DIN, 2009), “Planejamento e projeto urbano em favelas: teoria e prática no desenvolvimento local da favela da Rocinha” (SILVA, 2010); “Rocinha, uma breve história no tempo. Análise dos processos de formação e transformação do bairro” (SOARES, et.al., 2009); “Maior favela do país, Rocinha discorda de dados de população do IBGE” (TOBAK, 2011) e “Saneamento, dengue e demandas sociais na maior favela do Estado do Rio de Janeiro: a Rocinha” (VILANI, et.al., 2013). A pesquisa é complementada pelas informações estatísticas e sócio demográficas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2000, 2010, 2013), do Instituto Pereira Passos (IPP, 2008) e da Fundação Bento Rubião (FBR, 2006).

A análise do planejamento participativo na elaboração do Plano Diretor da Rocinha, segundo os três critérios já citados e pormenorizados nas seções 4.3.1, 4.3.2, 4.3.3, inicia-se com a leitura tanto do Plano Diretor em si, bem como do edital do Concurso, da ata do júri, dos documentos resultantes deste processo (relatórios presentes nas entregas do Plano Diretor) e da produção acadêmica do arquiteto Luiz Carlos Toledo. A

pesquisa foca-se na área do bairro da Cidade Nova da favela da Rocinha, que faz parte da Área de Intervenção 02⁷, apresentada pelo grupo liderado pelo arquiteto Toledo como a Área Exemplar no material enviado para o Concurso. Escolhe-se aquela área por ter uma parte da sua urbanização sido executada pela primeira edição do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1). Isto permite verificar o processo participativo completo, desde a formulação do sujeito de trabalho até o monitoramento e a avaliação da obra acabada.

As informações recolhidas foram complementadas por entrevistas que têm como objetivo viabilizar a descrição do processo participativo de fato, dos seus resultados obtidos e da identificação dos fatores que afetam positivamente ou negativamente as ações participativas em favelas.

Foram realizadas entrevistas qualitativas livres com os atores sociais do planejamento participativo, ou seja com os moradores da favela da Rocinha que participaram de alguma forma na elaboração do Plano Diretor. As entrevistas tinham forma das conversas individuais e em grupo, das quais não permaneceram nenhuma transcrições pois como o método usou-se as conversas informais por adaptar-se melhor as condições do grupo entrevistado. Aproveitou-se a disponibilidade das pessoas que preferiam ficar anônimas. Não aplicou-se nenhum roteiro fixo nas entrevistas, que eram totalmente flexíveis e adaptáveis ao entrevistado e ao seu conhecimento específico.

A partir da leitura dos documentos resultantes do processo participativo na elaboração do Plano Diretor na Rocinha, usou-se a seleção de amostra deliberada para realizar as entrevistas mais formais, marcadas com antecedência com os representantes dos vários setores de participantes. Como as entrevistas não foram realizadas com o objetivo de serem comparadas, apenas de complementar o conhecimento dos assuntos levantados, para cada ator desenvolveu-se outro tema a ser comentado:

⁷ Plano Diretor da Rocinha divide a favela entre oito Áreas de Intervenção diferentes em relação aos aspectos topográficos, urbanísticos e habitacionais. Assunto desenvolvido no capítulo 4.

- Coordenadores do Concurso representados por: Gerônimo Leitão – “Concurso Público Nacional de Ideias para Urbanização do Complexo da Rocinha”;
- Atores profissionais do Grupo de Trabalho representados pelos arquitetos: Luiz Carlos Toledo – “Experiência participativa do arquiteto Toledo” e “Planejamento Participativo na elaboração do Plano Diretor da Rocinha”; e Marat Troina – “Situação do Programa de Aceleração do Crescimento na história recente da Rocinha”;
- Atores sociais do Grupo de Trabalho representados por: José Martins de Oliveira – “Avaliação do Planejamento Participativo na elaboração do Plano Diretor da Rocinha”.

As entrevistas baseavam-se na apresentação do moderador e da pesquisa realizada em geral, explicando a função da reunião e a dinâmica do processo: conversa livre gravada, na qual todas as opiniões são importantes e valiosas para a avaliação do planejamento participativo contido no Plano Diretor da Rocinha. Como a autora conhecia bem os entrevistados não foi preciso pedir a sua apresentação básica como acontece muitas vezes nas entrevistas, mas sim, pedia-se a autorização, assinando o preparado antes “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido” para evitar os possíveis problemas com os direitos às citações colocadas na pesquisa. As perguntas adaptavam-se ao conhecimento e à experiência do entrevistado e foram desenvolvidas ao longo da entrevista.

Todas as entrevistas foram realizadas nos locais de maior conforto para os entrevistados. Dessa maneira, os encontros para coleta de dados com os profissionais foram realizados nos lugares especificados por eles, enquanto as entrevistas com os moradores foram realizadas na favela da Rocinha.

1.3

Estrutura da dissertação

Esta dissertação está estruturada em quatro capítulos: o primeiro contém a introdução; o segundo as definições fundamentais da pesquisa; o terceiro o planejamento participativo no Brasil; o quarto o estudo de caso. A quinta e última seção dos elementos textuais contém as considerações finais. Seguem-se os pós textuais com a lista de referências bibliográficas.

O primeiro capítulo apresenta o problema, a abordagem metodológica e a estrutura da pesquisa.

O segundo capítulo traz as definições dos termos principais usadas ao longo da realização da pesquisa e baseadas nas produções dos grandes teóricos como Bordenave, Granath, Sanoff e Santos.

No terceiro capítulo coloca-se o tema da participação social no contexto brasileiro. Para fins desta contextualização apresenta-se um panorama dos movimentos participativos, o que permite conhecer e detalhar a abertura da política urbana para a participação social no corpo da Constituição estabelecida em 1988 (TONI, 2009). A análise das conquistas deste documento em relação ao direito à moradia digna e à cidade resultaram numa forma mais participativa contida na Lei Federal nº 10.257 de 10/07/2001 chamada Estatuto da Cidade. A partir daí trata-se dos orçamentos participativos e à fundação do Ministério das Cidades no primeiro mandato do Governo Lula (2003-2010) que parece conseguir elaborar a política urbana com a efetiva participação popular no Brasil. O Ministério das Cidades formula o Plano Diretor Participativo o que será o sujeito da análise articulado com as diretrizes gerais da participação social. Considera-se, entre outras, a característica dos participantes, tanto da população como dos projetistas-pesquisadores, a importância da linguagem comum e do conhecimento tácito, as técnicas e a metodologia e o processo participativo.

O capítulo quatro está direcionado ao estudo de caso para refletir sobre o Plano Diretor da favela da Rocinha no Rio de Janeiro que foi desenvolvido conforme as diretrizes do Plano Diretor Participativo

apresentado no capítulo anterior com algumas inovações participativas do arquiteto Luiz Carlos Toledo. Primeiro aborda-se a maior favela do Brasil, a Rocinha, enfocando a sua descrição na resistência e enfrentamento diante da ausência do Estado. Apresenta-se um diagnóstico atualizado das condições socioeconômicas e de infraestrutura de serviços do bairro, demonstrando como a favela se tornou uma complexa estrutura de ocupação. A pesquisa traz um breve histórico dos planos de urbanização, refletindo sobre os programas habitacionais realizados na favela da Rocinha e direcionados para os elementos participativos para chegar no surgimento do Plano Diretor da Rocinha.

Finalmente, segundo os três subitens (4.3.1, 4.3.2, 4.3.3) correspondentes aos três critérios de avaliação do Spinuzzi (2005), descreve-se o processo participativo de elaboração do Plano Diretor da Rocinha, desde o Concurso até a implementação parcial. Traz-se as principais referências do projeto participativo do terceiro capítulo para comparar com a experiência da equipe de trabalho liderada pelo arquiteto Luiz Carlos Toledo. Identifica-se e analisa-se as dificuldades de implementação e as diferenças entre as propostas do Plano Diretor e o que foi respeitado pelo poder público. Tudo isto baseado na Área Exemplar da pesquisa – bairro da Cidade Nova.

Procura-se apontar os aspectos negativos e positivos desta experiência, mas sobretudo, descobrir as limitações da aplicação das diretrizes do planejamento participativo em favelas.

Por fim, apresenta-se as considerações finais baseadas nos capítulos descrito acima e referências bibliográficas.

2

Conceitos e categorias de análise

Se perguntar a alguém o que significa participação, planejamento, plano diretor, sem dúvida, tendo o senso comum como base, se achará um quantitativo de respostas de diferentes significados. Isto pelo simples fato de que o ser humano participa de vários fatos sociais, tais como reuniões e grupos de interesse. Logo, ser parte de um meio, ou seja, participar, está presente na integralidade da vida social.

De forma geral o morador de uma cidade sabe quais são as questões que estão envolvidas no ato de planejar a cidade, mas nem sempre este cidadão torna-se parte deste processo. A proposta de 'plano diretor participativo' é esta e se mostra uma tarefa que não é tão fácil a ser realizada.

A ideia grega de *Polis*, antigas cidades estados, já traz em sua etimologia o espírito do que é múltiplo. O *politikoi* (cidadão) é o sujeito nascido livre no território da cidade e que, por direito e dever, participa das decisões que envolvem a coletividade. Nasce na Grécia antiga, no ambiente das suas cidades a democracia, tão valorizada no mundo contemporâneo. Sendo democracia a ideia de que o poder emana do povo, não se pode pensar neste fato sem seja valorizada a participação do cidadão na vida de sua cidade, encarando-a como um espaço seu e de todos. Apresenta-se aqui o sentido mais puro do que é a cidadania.

Este capítulo apresenta as definições dos termos principais utilizados ao longo da realização desta pesquisa.

2.1

Participação social

A participação social, juntamente com o desenvolvimento sustentável, tornou-se um princípio importante, encontrando ampla aplicação em muitas áreas científicas, entre outros, no *design*, no

planejamento urbano, na produção industrial e nas tecnologias de informação. Observa-se, entretanto, uma tendência do uso excessivo deste termo, aplicado reduzidamente para descrever a simples presença da sociedade em audiências públicas e reuniões permanentes. (SANOFF, 2011)

A palavra participar vem do século XVI, através do termo em latim *participãre* que significa “fazer parte de, tomar parte em” (CUNHA, 1984, p.584). Participar, nesta etimologia, traz a visão de integrar-se a um movimento, a uma sociedade em alguma área. Quanto a temática da participação social, democrática e cidadã, participar torna-se uma ação ampliada e específica, visto que neste contexto há a ênfase de que a participação não é apenas presença no grupo de trabalho, mas a ativa atuação nele.

Bordenave diferencia dois tipos da participação, a participação ativa e passiva. Sendo que, na participação ativa o cidadão toma parte, ou seja, é atuante diante da realidade, enquanto na passiva o cidadão faz parte, apenas integrando a realidade, mas sem colaborar ativamente com sua construção (1994, p.22).

Para Sanoff a participação em si já está definida pelo usuário ativo. Na sua definição, que vamos usar como a definição da pesquisa, entende a participação como “a atitude sobre uma força de mudança na formação e na gestão de ambiente pelos seres humanos” (SANOFF, 2011, p.12).

Por atitude o autor entende a ação dos seres humanos que tem vontade de participar ativamente e acreditam na importância da sua contribuição. Força de mudança é a transformação da situação atual para uma situação futura, que pode ser incontrolada ou planejada, a preparação das atividades/interações futuras. É uma transformação do planejamento tradicional onde o usuário é passivo, para um modelo onde o usuário é ativo e está envolvido no desenvolvimento do seu ambiente. Assim, a tomada de decisões é coletiva tanto na formação como na gestão de ambiente em todas as organizações federais, municipais, locais e privadas. (SANOFF, 2011)

Bordenave (1994) define uma escala de 7 graus, começando de mínimo participativo no 1º grau chamado informação/reação, para chegar

no máximo que seria a autogestão. Vai de um extremo para o outro mostrando que a participação ideal, a que se visa conseguir, está no meio, na co-gestão, que Arnstein (1969) na sua vai chamar de companheirismo.

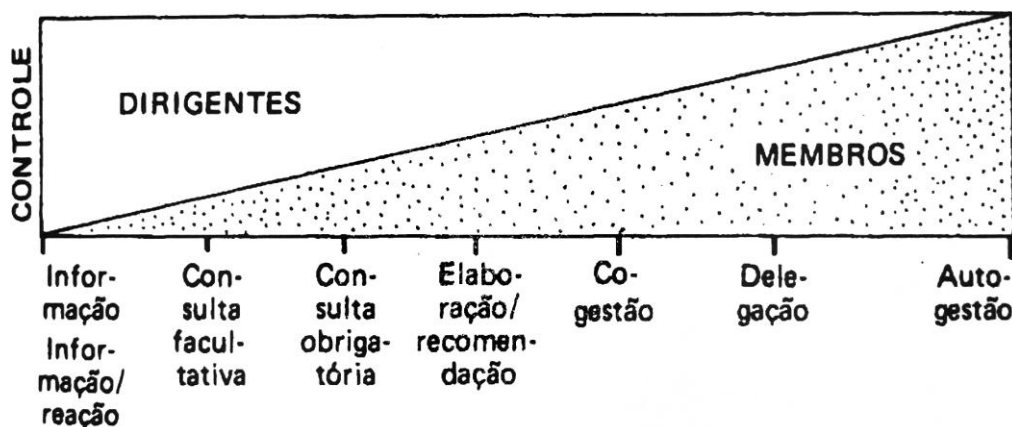


Figura 3: Graus de participação do ponto de vista do controle de decisões dos atores sociais (membros) e profissionais (dirigentes). Fonte: BORDENAVE, 1994, p.31.

Arnstein (1969), autora do artigo “A ladeira de participação social”, menciona oito degraus que compõem o processo de participação dos cidadãos na sociedade. São eles: manipulação, terapia, informação, consultas, conciliação, companheirismo, delegação e controle cidadão.

Semelhantemente a Bordenave (1994), os dois primeiros degraus servem para se conseguir o poder e os cidadãos aceitarem a decisão já tomada, é uma participação falsa. Os próximos cinco degraus dão voz para os cidadãos, mas não se preocupam com ela, é um tipo da operação simulada. A participação verdadeira, aquela pretendida, pode ser conseguida no degrau sexto. O companheirismo mostra o trabalho conjunto sobre algum tema comum, enquanto a delegação e a controle cidadão ultrapassa já o limite da participação verdadeira. Elas significam que as autoridades locais transmitem a tarefa e a responsabilidade para os cidadãos. (ARNSTEIN, 1969)

Toni (2009) indica outros dois formatos predominantes de participação:

- a) a sindical, que está ligada com as associações profissionais do mundo de trabalho;

b) a comunitária, que é relacionada, entre outros, às lutas de bairro, aos direitos femininos, ao racismo, à preservação da natureza.

Tanto os movimentos e conquistas gerados pela participação sindical, como os gerados pela participação comunitária, acontecem para chamar atenção da população para os interesses da minoria e para todos poderem expressar-se e participar nas decisões, responsabilizar-se por elas.

Bordenave (1994) apresenta outra tipologia, em relação às diversas instituições através das quais a socialização acontece. Segundo o autor, a Sociologia representa três grupos dessas instituições sociais:

- a) grupos primários (família, amigos, vizinhos);
- b) grupos secundários (associações profissionais e sindicatos);
- c) grupos terciários (partidos políticos, movimentos de classe).

A partir daqui é possível distinguir a micro e macro participação. A macro participação é muito mais abrangente, está baseada nos processos dinâmicos que constituem ou modificam a sociedade. O indivíduo pode participar em apenas um desses grupos ou em todos. Normalmente os participantes não tem noção do grau da sua participação.

Para A. Meister “a microparticipação é a associação voluntária de duas ou mais pessoas numa atividade comum, da qual elas não pretendem unicamente tirar benefícios pessoais e imediatos” (*apud* BORDENAVE, 1994, p.24).

As participações efetivas de todos os grupos sociais primários, secundários e terciários podem servir como “um aprendizado crescente do nível micro para o nível macro” (ZERO, 2004, p.175). As experiências das microparticipações são fundamentais para a criação de uma macroparticipação eficaz e, depois, para construir uma sociedade participativa.

Em relação às maneiras de participar, diferenciam-se: a participação de fato, a participação espontânea, a participação imposta (obrigatória), a participação voluntária, a participação provocada, a participação concedida.

Bordenave (1994) acredita que para avaliar a participação num grupo é fundamental verificar o grau e o nível de importância de participação. Os graus já foram apresentados, e os níveis são:

Nível 1: Formulação da doutrina e da política da instituição.

Nível 2: Determinação dos objetivos e estabelecimento das estratégias.

Nível 3: Elaboração de planos, programas e projetos.

Nível 4: Alocação de recursos e administração de operações.

Nível 5: Execução das ações.

Nível 6: Avaliação dos resultados

(BORDENAVE, 1994, p. 33 e 34)

Há um importante discurso entre os profissionais (políticos, filósofos, arquitetos sociólogos, etc.) quanto ao fato se a participação não conduz os cidadãos a uma visão utópica. Os críticos apontam que a participação prolonga todos os processos, e que muitas vezes gera mais conflitos e excesso de demandas para os governantes, não sendo viável a resolução de todas as expectativas geradas. Os que apoiam a ideia, acreditam que,

o homem não é uma ilha e desde suas origens o homem vive agrupado com seus iguais (...), no mundo inteiro nota-se hoje uma tendência para a intensificação dos processos participativos, que estão na ordem do dia devido ao descontentamento geral com a marginalização do povo dos assuntos que interessam a todos e que são decididos por poucos. (BORDENAVE, 1994, p.11-12)

Zero percebe, que ultimamente o *participar* está vinculado a um desejo interno de se expressar, de interferir no processo de construção, está “associado a uma necessidade de auto-expressão, de auto-valorização, de valorização da sociedade” (ZERO, 2004, p.171). Os participantes se expressam livremente falando sobre as suas opiniões, juntamente decidem, mas também se responsabilizam por essas decisões. Assim, descobrem como podem ser úteis para o processo participativo o que resulta em uma valorização.

A participação está ligada à crença das potencialidades, à decisão do próprio destino, ao engajamento em um processo de luta, à conquista de espaços, à possibilidade de ser respeitado. (ZERO, 2004, p.171)

Aqui vê-se uma chance para a comunidade descobrir o seu caráter, a sua identidade e aumentar/fortalecer o seu senso de comunidade, que percebe-se como a motivação forte para a participação. Assim também, enfatiza-se o vínculo dos participantes com o lugar onde estamos trabalhando. Gera-se um certo valor desse lugar e uma esperança, que se o plano diretor cair na gaveta, os cidadãos vão verificar se as obras realizadas no seu entorno cumprem as diretrizes do plano.

Uma sociedade participativa seria, aquela em que todos os cidadãos têm na produção, gerência e usufruto dos bens da sociedade de maneira equitativa. Toda a estrutura social e todas as instituições estariam organizadas para tornar isto possível (BORDENAVE, 1994, p.25)

2.2

Planejamento participativo

Compreende-se por planejamento “trabalho de preparação para qualquer empreendimento, segundo roteiro e métodos determinados” (BORBA, 2002, p.1217). Não necessariamente deve ser um trabalho feito do nada, isto porque, o planejamento pode ser compreendido também como “desenvolvimento de uma atividade” (ACLFCEG, 2001, p.2876). Além disso planejamento é definido como “determinação de um conjunto de procedimentos, de ações, visando à realização de determinado projeto” (HOUAISS, 2009, p.1505)

A situação ideal seria que o planejamento seria feito a priori, isto até acontece, mas apenas nas cidades ou nos espaços urbanos formais. Nos espaços informais como as favelas pode ser feito apenas a posteriori e contem mais a reorganização do espaço existente que qualquer projeto inovador.

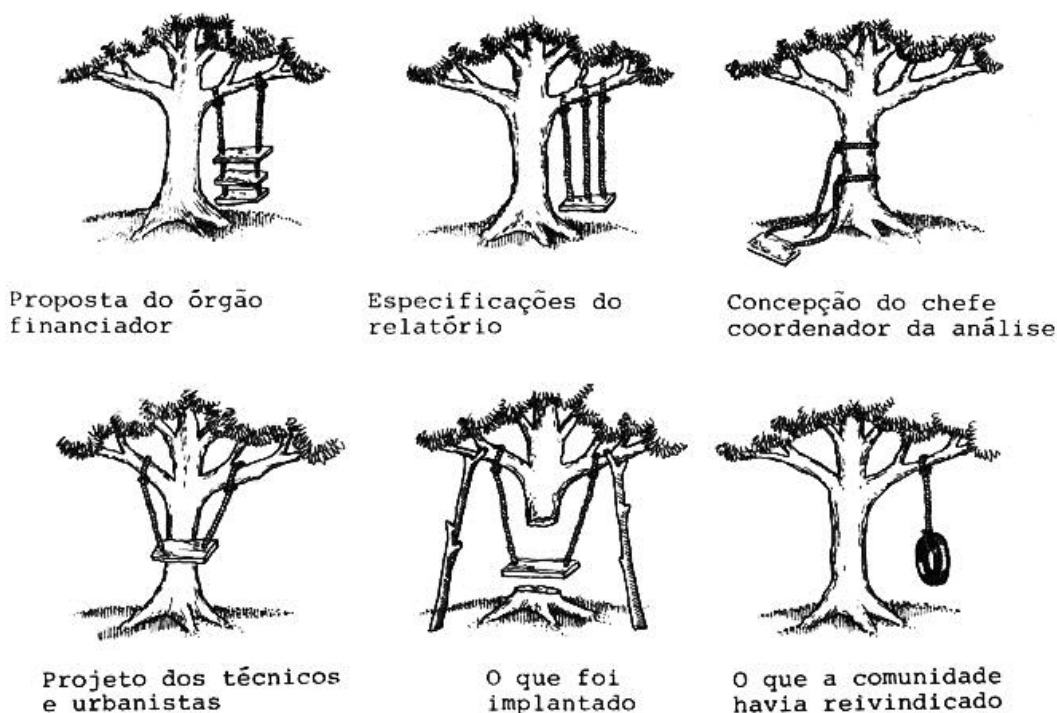


Figura 4: Diferentes interpretações de um problema e modelos de soluções conflitivos entre os técnicos e a população. Fonte: RIO, 1990, p.43.

Paula Jacques (2003) alerta que o planejamento é urbano e territorial, é baseado em demarcações fixas, que muitas vezes interrompem o espaço existente. O espaço é ligado diretamente com os atores, tanto com os passivos que apenas o atravessam como com os ativos que o constroem e transformam. Os profissionais têm que ser cientes dos movimentos dos atores que já existem. Assim, chegamos ao termo do planejamento participativo, que através da incorporação dos atores-usuários do espaço no processo do planejamento, estabelecem os projetos muito mais adequados.

O planejamento urbano não pode ser um instrumento de mudança social, mas sim de dominação, de integração e de regulamentação das contradições; seus efeitos devem ser analisados do ponto de vista social e não em relação a uma quimérica ordem espacial (CASTELLS *apud* SANTOS, 1981, p.201)

A participação no planejamento aparece na segunda metade do século XX. Um dos primeiros a trazer a participação para campo da

arquitetura foi Giancarlo De Carlo, entre outros, membro do Team10⁸. Giancarlo De Carlo, já nos seus textos dos anos 60-70, escreve que a “arquitetura não seria importante demais para ser deixada para arquitetos” (CARLO, 2013, p.56). Para ele existe uma grande necessidade de criação de novos padrões e novas práticas. Diante disso, Giancarlo postula, que os limites entre o construtor e o usuário deveriam desaparecer, porque a construção e o uso são apenas duas partes diferentes de um mesmo processo. Para isso, propõe-se substituir a agressão dos arquitetos e a passividade dos usuários por uma igualdade criativa e decisiva.

O planejamento participativo significa um conjunto de métodos usados para conseguir mudanças no processo de criação e de gerenciamento de ambiente. O potencial deste método decorre da possibilidade de eliminar as barreiras tradicionais de experiências profissionais e culturais. Os ideais de democracia participativa, assumem a tomada de decisões altamente descentralizada, independentemente das divisões em classes sociais. Como resultado, os indivíduos adquirem as habilidades participativas e são capazes de participar efetivamente em várias formas de tomada de decisões que os afeta. (SANOFF, 2013)

“A função social da cidade e da propriedade é a participação popular no planejamento e gestão das cidades” (ROLNIK, 2009, p.34).

Transfere-se a questão da participação para o contexto do planejamento urbano porque acredita-se que as cidades devem ser ajustadas às necessidades dos moradores. Eles são os seus usuários principais então a dimensão social é fundamental no planejamento e na gestão das cidades. (ROLNIK, 2015)

Não obstante, conforme tem sido mostrado, de diferentes formas e através de diferentes ângulos, por vários autores, o espaço está longe de ser um epifenômeno. Ao mesmo tempo em que é um produto social, o espaço condiciona as relações sociais. Esse condicionamento, claro, nada tem a ver com o velho “determinismo geográfico”, pois não se trata de interpretar o conteúdo de fenômenos culturais e psicossociais como diretamente derivado ou determinado pelo espaço, seja pelo espaço natural e seus componentes, seja pelas formas espaciais socialmente

⁸ Team10 é um grupo famoso dos arquitetos, que foi estabelecido no decimo e o último Congresso Internacional da Arquitetura Moderna (X CIAM) em 1956 para rever os seus conceitos.

construídas. Trata-se, isso sim, de entender que as relações sociais não operam em um “vazio”; concretamente, ao mesmo tempo em que produzem o espaço, as relações sociais são condicionadas por esse mesmo espaço. Essa visão de uma via de mão dupla, a qual, entre os marxistas, inspirados sobretudo pelo filósofo Henri Lefebvre, ficou conhecida como a “dialética sócio-espacial” (Soja, 1980; 1993), não se restringe à materialidade do espaço: assim como a produção do espaço vai muito além da produção material *strictu sensu*, envolvendo, igualmente, a criação e recriação constante de projeções espaciais de relações de poder e de identidades culturais espacialmente referenciadas, também a força das imagens espaciais, das territorialidades e das identidades sócio-espaciais influencia os projetos humanos. (SOUZA, 2000, p.40)

Quanto ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) que funcionou por dez anos, de 1964 até 1974 e tinha a função de promover pesquisas relativas ao déficit habitacional, além de assistir os municípios na elaboração de seus Planos Diretores, pode se afirmar que,

O SERFHAU orientou, nacionalmente, ao longo da sua duração (1964-1974), a preparação de planos locais de planejamento, mediante cursos, seminários e treinamentos oferecidos aos profissionais da área, conseguindo que a elaboração dos planos locais fossem homogêneas, isto é, não levavam em consideração as especificidades dos municípios, como, por exemplo, a dimensão territorial, a localização geográfica, as condições socioeconômicas entre outras características. O destaque na postura do SERFHAU era a defesa de que a atividade de planejamento, no caso, a confecção de planos locais de atuação no espaço urbano, constituía-se em uma função exclusiva de técnicos e de especialistas qualificados.[...] Portanto, é exatamente na perspectiva de que essa posição dos profissionais, dedicados ao planejamento urbano, não condiz com a conjuntura atual ao considerar que o caminho para a superação da natureza idealística e tecnicista do plano diretor tradicional encontra seu fermento na participação social efetiva no planejamento e na gestão do espaço urbano, uma vez que o modelo de planejamento e de gestão público do tradicional plano diretor redundava na insatisfação cidadã em face do papel desempenhado pelo poder político local. (ANTONELLO, 2013, p.244)

É correto afirmar que cada cidadão está habilitado a participar do planejamento de sua cidade podendo então intervir na realidade de seu município.

Para que essa capacidade saia do plano virtual ou potencial e concretize-se na forma de ação participativa, os processos de elaborar planos e projetos têm de prever métodos e passos que todos os cidadãos compreendam com clareza, em todos os municípios. (MDC, 2004, p.13)

Em meio a este ideal potencialmente positivo ao processo de cidadania entraram interesses políticos que adaptaram rapidamente o sistema da participação e começou a usá-lo como ferramenta de acalmar os cidadãos desejosos de mudanças. (MIESEN, 2014)

2.3 Plano Diretor

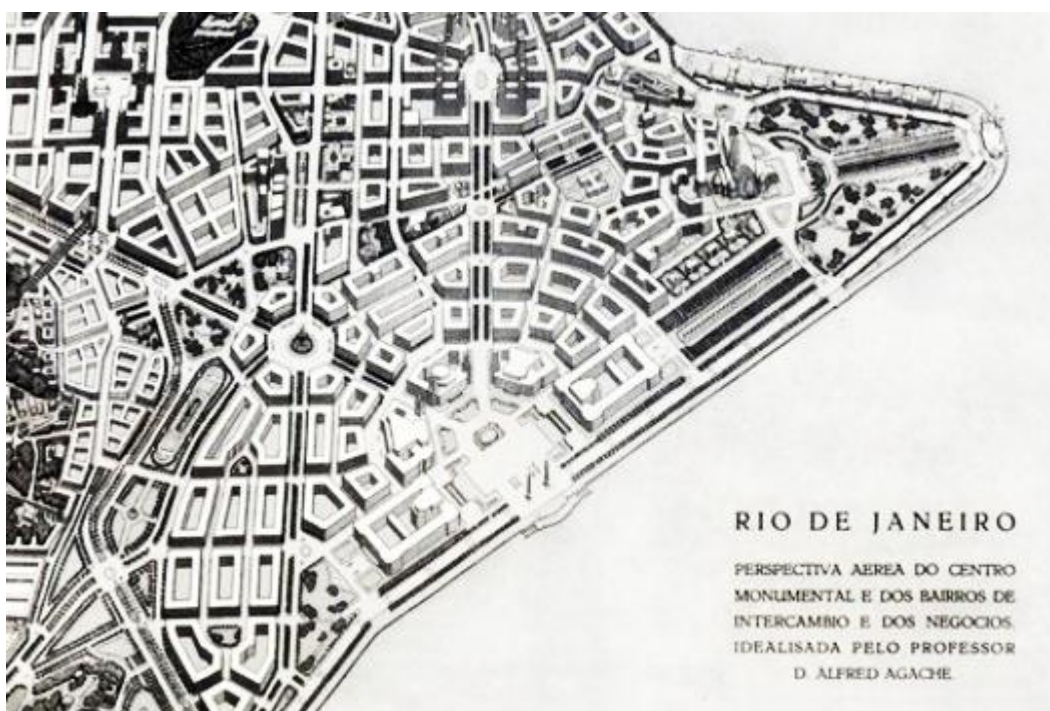


Figura 5: Plano Agache: perspectiva do Posto de Comando e Parte dos bairros de Intercâmbio e do Centro de Negócios, Rio de Janeiro. Fonte: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/resenhasonline/09.099/3380>.

O termo 'plano diretor' foi trazido para o Brasil em 1930 pelo urbanista francês Alfred Agache que, neste mesmo ano, publicou "Cidade do Rio de Janeiro: Extensão, Remodelação, Embelezamento", onde aparece o termo '*plan directeur*' na elaboração do Plano Agache. (VILLAÇA, 2005, p.10)

Plano Diretor muitas vezes é confundido com o zoneamento. O primeiro é muito mais abrangente, atingindo,

todos os problemas fundamentais da cidade inclusive e principalmente os de transportes, saneamento, enchentes, educação, saúde, habitação, poluição do ar e das águas etc. e até mesmo questões ligadas ao desenvolvimento econômico e social do município. (VILLAÇA, 2005, p.8)

Em contrapartida zoneamento refere-se apenas ao controle do uso do solo.

De acordo com a definição explicitada por Saboya,

[...] plano diretor é um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensuados para o Município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano convirjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos. (2007, p. 39)

No que diz respeito aos objetivos do Plano Diretor, observa-se que,

[...] o principal objetivo do plano diretor é o de dar transparência a política urbana, na medida em que está é explicitada num documento público, em uma lei. Tornar públicas as diretrizes e prioridades do crescimento urbano, de forma transparente, para a crítica e avaliação dos agentes sociais, esta é a principal virtude de um bom plano diretor. Diretrizes e prioridades para o crescimento e expansão urbana, sempre houveram, com plano ou sem plano, a diferença é que com um plano, estas devem ficar mais claras. O plano diretor deve ter o papel de um livro de regras no jogo da cidadania, que até hoje tem obedecido à lei do mais forte. (BRAGA, 1995)

O próprio nome “plano diretor” denota que este é um instrumento que ordena, dirige a cidade através do seu plano (BORBA, 2002). Portanto, é o plano que estabelece as diretrizes, metas e programas de atuação do poder público nas diversas áreas.

Infelizmente, parece que os prefeitos pegaram essa definição do dicionário de forma literal e tratam o plano diretor como se fosse um orientador, ou seja, apenas quando querem desenvolver outras obras que não estão presentes no plano diretor aí fazem uso do mesmo. Por exemplo, a Prefeita Marta Suplicy na campanha de 2004 em São Paulo lançou

“CEUS-Saúde – Uma revolução na saúde” que não estava presente no Plano Diretor que ela mesma encaminhou a Câmara Municipal (VILLAÇA, 2005).

Segundo o Estatuto da Cidade, o plano diretor “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (BRASIL, 2001, Cap. III, Art. 40) que expressa “as exigências fundamentais de ordenação da cidade” (BRASIL, 2001, Cap. III, Art. 39). As exigências são explicadas como “as necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” (Art.39). Tudo isto se dá através das várias ações desde a abertura de uma nova via, até a reurbanização da favela com toda a sua infraestrutura, o importante é que tudo segue uma estratégia maior.

Villaça aponta que todos os planos tanto estaduais como federais devem obedecer às leis municipais, ou seja, os planos diretores. Assim, por exemplo, o Metrô deve seguir os planos de transporte do município, como a CEDAE os planos de saneamento, ou seja, todos os órgãos envolvidos nas diversas áreas que envolvem a estrutura de uma cidade devem seguir os planos diretores.

Hely Lopes Meireles afirma ser esse plano “...o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município sob aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local” (MEIRELES *apud* VILLAÇA, 2005, p.9)

Esse lado social está assegurado firmemente pelo Estatuto da Cidade, que garante várias metodologias participativas como, entre outros, audiências públicas, debates, que asseguram “o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos” (BRASIL, 2001, Cap. III, Art.40, § 4º).

Nesta pesquisa usa-se o termo ‘plano diretor participativo’, termo criado pelo Ministério das Cidades, para ressaltar o valor social do plano diretor do Estatuto da Cidade e quando quer-se enfatizar o lado participativo dele, como por exemplo no subcapítulo 3.4 enfatiza-se que naquele subcapítulo apresentamos mais a vertente participativa do Plano Diretor, como a participação na elaboração do plano diretor deveria ocorrer.

Conclui-se que, a participação social é a atuação ativa dos seus atores, que acreditam na sua contribuição e na transformação da situação atual com a preparação das atividades futuras. A tomada de decisão e a responsabilidade pelas decisões tomadas são coletivas e dependendo da quantidade e qualidade do envolvimento dos seus atores, tanto sociais como profissionais, pode ser mais ou menos efetiva. O planejamento (urbano) participativo é um conjunto de procedimentos, de ações desenvolvidas segundo roteiro e métodos determinados pelos atores sociais e profissionais. É um instrumento de integração do espaço urbano com a dimensão social existente, que deve ser claro e bem entendido pelos todos seus atores. Já o Plano Diretor estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para o crescimento urbano. Torna a política urbana pública e transparente para a crítica e avaliação dos atores sociais, mas também, a partir do Estatuto da Cidade, para o envolvimento ativo daqueles atores no processo do desenvolvimento urbano.

3

Planejamento participativo no Brasil

A América Latina presenciou, a partir do período pós Segunda Guerra e com fundamentos na ordem mundial bi polarizada e conflitante entre as duas potencias majoritárias e ideologicamente discordantes, vários governos ditatoriais apoiados externamente pelos interesses dos atores principais da chamada Guerra Fria.

O Brasil vivenciou durante 21 anos, com a intervenção militar brasileira a partir de abril de 1964, a mesma condição política, marcada por períodos “duros” e um processo lento, gradual e restrito de “abertura” que culmina em 1985 com a eleição do primeiro presidente civil pós Ditadura Militar.

Na contramão das tendências políticas da América de Norte e na Europa Ocidental no pós-Guerra, onde se consolidaram democracias parlamentares, o regime brasileiro segue outra trajetória, com uma fragilidade democrática que bloqueou qualquer avanço social significativo. Como o resultado surge “uma das mais desiguais sociedades do mundo, em que a maioria da população não tem atendidas necessidades básicas” (ROLNIK, 2015, p.267).

Quanto a distribuição de renda, ao fim do período da Ditadura Militar, os 10% mais ricos da população brasileira representavam, em 1981, 46,6% da renda total do país, enquanto a renda dos 50% mais pobres representava apenas 2,7% da renda total. Este é um percentual extremamente elevado em comparação com os outros países, pois a renda dos 10% dos mais ricos no Brasil apresenta “o maior grau de concentração de renda (53,2%) observado entre 41 países de diferentes graus de desenvolvimento, como Bangladesh, Índia, Bélgica e Alemanha” (LACERDA, 1994, p.137).

Distribuição do rendimento mensal – Brasil (*)					
Parcela da população	Ano				
	(1) 1981	1985	1988	(2) 1989	(2):(1)
20% mais pobres	2,7%	2,4%	2,0%	2,0%	-25,9%
50% mais pobres	13,4%	12,0%	11,1%	10,4%	-22,4%
1% mais ricos	13,0%	14,1%	15,1%	17,3%	+33,1%
10% mais ricos	46,6%	48,8%	51,2%	53,2%	+14,2%

(*) pessoas com dez ou mais anos de idade.

Figura 6: Distribuição do rendimento mensal no Brasil nos anos 1981-89. Fonte: Lacerda, 1994.

Rendimento dos 10% mais ricos – países selecionados		
País	% de rendimento	Ano de referência
Alemanha	23,4	1984
Bangladesh	24,5	1981/82
Bélgica	21,5	1978/79
BRASIL	53,2	1989
Colômbia	35,8	1988
EUA	25,0	1985
França	25,5	1979
Índia	26,7	1983
Itália	25,3	1986
Japão	22,4	1979
Paquistão	31,3	1984/85
Suécia	20,8	1981
Suíça	29,8	1982

Figura 7: Rendimentos dos 10% mais ricos nos países selecionados. Fonte: Lacerda, 1994.

É um desafio, superar este quadro das desigualdades sociais e construir uma cultura de participação social no país que tem, em sua história contemporânea, apenas três décadas de experiência democrática com uso de voto direto nos pleitos eleitorais. Entretanto, ainda resistes no senso comum dos brasileiros a convicção que o seu direito seja restrito a votação durante o processo eleitoral. Mesmo assim uma parte crescente da população brasileira parece não acreditar que a sua participação seja importante e que ela pode mudar algo nas políticas executadas. Tal afirmação pode ser confirmado pela quantidade dos votos brancos e nulos e abstenções nas últimas eleições a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, que somaram um total de 21,6 % dos eleitores no segundo turno. Em 2012 este percentual fora de 19,12%. (CARAM e RAMALHO, 2016)

O elemento fundamentador desta valorização diminuída da força do voto se encontra, principalmente, no descrédito atribuído aos políticos brasileiro, corroborada por uma sequência de escândalos de ordem financeira e do chamado tráfico de influência, ou uso do poder para obtenção de benefícios próprios.

Uma das finalidades e características da democracia é a participação política do povo, que tem no voto a sua principal e mais básica forma de demonstração ativa de opinião. Logo o voto é primário em se tratando de participação popular em qualquer âmbito de decisão social, nas políticas de planejamento, inclusive.

No contexto brasileiro participação popular ainda é um fato social em construção.

Na maior parte dos regimes democráticos, o ato de votar não é só o mais importante, mas o único que, de fato, envolve uma participação com algum significado. Esse significado está associado, em tese, à influência que o voto popular tem para a formação de governos e, por consequência, às pressões no sentido da mudança das políticas econômicas e sociais. No Brasil, apesar do voto de protesto ser usado desde meados dos anos 70, a sua eficácia não era senão indireta para a determinação da orientação dos governos. A partir da Constituição de 1988, contudo, com o restabelecimento das eleições diretas para a escolha da mais alta função da hierarquia do sistema político, a participação eleitoral tornou-se um fator estratégico do processo político. (MOISÉS, 1990, p. 153)

Por que você votou branco/nulo nas eleições de 2014?



Figura 8: O resultado da enquete sobre o motivo de votar em branco nas eleições de 2014. Fonte: APUBLICA, 2014.

Embora possamos recuperar as origens da participação popular em processos de construção de ambientes urbanos no Brasil desde processos remotos de autoconstrução, dentre outros, este trabalho aborda a participação que contem no grupo de trabalho atuando tanto os atores sociais como os profissionais.

No presente capítulo coloca-se o tema da participação social sob o foco do contexto brasileiro, apresentando um panorama dos movimentos participativos, o que permite conhecer e detalhar a abertura da política

urbana para a participação social no corpo da Constituição Federal de 1988 (TONI, 2009). A análise das conquistas deste documento em relação ao direito à moradia digna e à cidade demonstra que dele resultaram formas mais participativas segundo o que está contido na Lei Federal nº 10.257 de 10/07/2001, também chamada de Estatuto da Cidade. A fundação do Ministério das Cidades no primeiro mandato do Governo Lula (2003-2010) parece conseguir elaborar a política urbana com a efetiva participação popular no Brasil. O Ministério das Cidades formula o Plano Diretor Participativo o que será o sujeito da análise articulado com as diretrizes gerais da participação social. Considera-se, entre outros, a característica dos participantes, tanto da população como dos projetistas-pesquisadores, a importância da linguagem comum e do conhecimento tácito, as técnicas e a metodologia e o processo participativo.

Todo esse trajeto, se deu pelo esforço do Toledo, arquiteto que, além da convivência com o grande arquiteto e antropólogo da participação na favela – Carlos Nelson Ferreira dos Santos, valorizou a experiência participativa adquirida na realização do plano diretor dos 11 municípios no Espírito Santo (TOLEDO, 2015, Informação verbal). Isto precede o Plano Diretor da Rocinha e foi desenvolvido segundo as diretrizes do Ministério das Cidades – Plano Diretor Participativo, temas abordados em sequência nesta seção.

3.1

O ideário de inclusão na Constituição Federal de 1988

Apenas nos anos 80, depois da ditadura militar, os processos sociais começam a ser vistos com mais autonomia. O ator social já “não é mais tributário de uma estrutura fixa, ao contrário, cria suas próprias circunstâncias históricas, possui densidade, identidade e alteridade” (TONI, 2009, p.6). Sua diversificação e complexidade aumentaram, as organizações sociais multiplicaram-se. Isto expressa uma espécie da riqueza da Nova República, mas acrescenta também novas dificuldades na

área de formação dos consensos. No Brasil, surgem novos eixos para a ação coletiva.

O primeiro eixo é a democratização política, que significa o retorno dos partidos políticos com a dinâmica social nova composta pelos movimentos sociais, populares, étnicos, etc. e também com a reestruturação das organizações estatais (TONI, 2009).

O segundo eixo são as lutas pela democratização social e pelos direitos da cidadania que se tornaram uma das mais importantes demandas dos movimentos sociais depois da ditadura militar. Do ponto de vista da política urbana, nos partidos e entre governos há avanços acerca do papel dos cidadãos e de suas organizações na gestão das cidades. (ROLNIK, 2009).

A “disputa pelo modelo de desenvolvimento”, terceiro eixo para ação coletiva no Brasil, se dá através da defesa das condições ameaçadas ou da formação dos programas estratégicos novos. (TONI, 2009)

A união desses três aspectos reflete-se na abertura para a participação popular no processo constituinte nacional de 1988, mediante as emendas populares. Para apreciação da proposta pela Assembleia Constituinte precisava-se trinta mil assinaturas de eleitores.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) conseguiu 160 mil assinaturas o que enfatiza a forte participação da população e a importância das mudanças inclusas na emenda. (ANTONELLO, 2013).

De acordo com aquela que ficou conhecida como Constituição Cidadã,

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

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

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, 1988)

A Constituição elucida a transferência do poder federal para o poder municipal. Com isso, pode-se considerar que a política de desenvolvimento urbano ganhou a potencialidade de trabalhar com a escala local. Isto permite a atuação direta dos atores sociais com o poder local e melhora o conhecimento do terreno. (ANTONELLO, 2013)

No entanto, mantém a política urbana sob responsabilidade técnica do planejamento urbano. A direção da política urbana então não sofre nenhuma alteração, o que se deve à influência do regime da propriedade privada. Setores conservadores inibiam a aplicação dos instrumentos jurídico-urbanísticos porque esses instrumentos possibilitam a concretização da função social da propriedade. (ANTONELLO, 2013; RICCI, 2004)

O plano diretor municipal para as cidades com mais de vinte mil habitantes deve ser elaborado com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes. Entretanto, precisa-se observar que o Brasil, diferentemente dos países da Europa Ocidental, “nunca teve nada parecido com um sistema de bem-estar ao longo da sua história” (ROLNIK, 2015, p.266).

A história brasileira inicia seu estabelecimento sobre uma agenda neoliberal a partir do ano de 1990, com a eleição de Fernando Collor de Mello, primeiro presidente eleito por voto direto após quase três décadas de eleições indiretas.

O Brasil, agora iniciando-se no neoliberalismo, não podia voltar-se para uma série de direitos sociais já estabelecidos porque simplesmente não os tinha. A Constituição de 1988, ainda que mais moderna que os seus antecedentes, não consegue assegurar este direito dos cidadãos e a maioria das pessoas permanece com as necessidades básicas não atendidas.

Contudo, a Constituição Cidadã é o primeiro documento legal no país que reconhece o direito de posse das milhões de moradores de favelas e periferias das cidades e incorpora os cidadãos diretamente aos processos decisórios relacionados à política urbana (ROLNIK, 2009). Este seria um símbolo da inclusão social e da diminuição das desigualdades, um símbolo

do triunfo dos movimentos sociais que lutaram tanto tempo pelos direitos à moradia digna e à cidade.

Infelizmente os objetivos da Constituição permaneceram não realizados. Isto, entre outros motivos, deve-se, entre outros fatores a crises financeiras que inviabilizaram as mudanças sinalizadas pela nova ordem constitucional. “Por outro lado, a transição da ditadura para a democracia não significou a derrocada das forças políticas” (HUNTER, POWER *apud* ROLNIK, 2015, p.268). Os líderes de antigas oligarquias ainda têm grande influência e controle político.

No já referido pleito de 1989, Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores, PT) foi derrotado em segundo turno. Porém, o presidente eleito Fernando Collor (1990-92) com os seus setores de direita não foram forte o suficiente para resistir às forças de oposição (ROLNIK, 2015) e menos ainda os sucessivos escândalos de corrupção que tomaram as mídias brasileiras e levaram milhares de pessoas às ruas. Por outro lado, ocorreu que muitas lideranças e assessores dos movimentos sociais se elegeram prefeitos e representantes do parlamento local em diversas cidades (RICCI, 2004), desenvolvem assim muitas políticas habitacionais e urbanas inovadoras, originadas pela reforma urbana, e também através de uma,

[...] participação direta no processo decisório por meio da eleição de conselhos e câmaras populares, orçamento participativo, mutirões, programas de regularização de assentamentos informais e uso do zoneamento como instrumento para reconhecer ocupações e prover segurança da posse para assentamentos informais (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI *apud* ROLNIK, 2015, p.269)

O plano diretor deve garantir o bem-estar dos seus habitantes, contudo, em função, principalmente, dos atrasos políticos notórios no país, não se consegue assegurar este direito o que resulta, diretamente, no aumento das desigualdades sociais. Mesmo assim, o plano é símbolo da vitória dos movimentos sociais que reconhece o direito de posse das milhões de moradores de favela e periferias e incorpora os cidadãos aos processos decisórios. Nota-se que a Constituição permanece não sendo cumprida nestes termos. Entretanto, a Constituição de 1988 deu uma firme

base para a construção da Lei Federal nº 10.257 de 10/07/2001 (Estatuto da Cidade) que foi um avanço na política urbana social. A Constituição Cidadã transferiu o poder federal para o poder municipal o que gerou potencialidade de trabalhar com a escala local na política de desenvolvimento urbano. No entanto, foi mantida a estrutura da direção política, ou seja, a política urbana continua seguindo sob responsabilidade técnica do planejamento urbano.

Superar o quadro das desigualdades sociais e construir uma cultura de participação social no país que tem em sua história contemporânea apenas três décadas de experiência democrática, é um desafio. Uma das finalidades e características da democracia é a participação política do povo na qual a sua posição ativa entende-se, muitas vezes, apenas por votos nas eleições. Infelizmente, nem neste exercício democrático a população acredita mais.

3.2

Democracia no planejamento urbano assegurada pela Lei Federal nº 10.257 de 10/07/2001 (Estatuto da Cidade)

Em 2001 por meio de um longo processo de lutas e movimentos sociais, negociações e pressões organizadas, foi aprovada a Lei Federal nº 10.257 de 10/07/2001, também chamada Estatuto da Cidade. O Plano Diretor apresentado nesta legislação constitui-se em um avanço na trajetória urbana brasileira, mas para entender melhor a sua essência é fundamental que se olhe, mesmo que rapidamente, para a história deste processo de democratização urbana.

No Brasil Colonial o planejamento das cidades apresentava apenas uma organização espacial e estética. “A atuação do poder municipal voltava-se para a conservação e limpeza de ruas e praças” (ANTONELLO, 2013, p.243). Porém, o que se tem é uma colônia rural que abastece a metrópole lusa com tudo que produz. Esta relação se estabelece em,

[...] um regime de colonização predatório, que mais se preocupou em feitorizar que colonizar, diferentemente do espanhol, cujo investimento no urbano representava um perfil de colonização não rotineiro, planejado, no qual a colônia era uma extensão da metrópole. (BUENO, 2012, p. 16)

No século XVII e XVIII constitui-se em plano viário com a orientação do abastecimento de água correspondente ao crescimento das cidades. Naquela época acreditava-se que com as configurações físico-territoriais resolveria o problema das desigualdades sociais entendidas como o resultado dos problemas estruturais do espaço urbano. (ANTONELLO, 2013)

Avanços na urbanização no Brasil ocorreram de forma mais efetivas apenas com a vinda da família real portuguesa para o Rio de Janeiro em 1808. Este fato deu a colônia, ainda que embrionariamente, o status de Estado-Nação, iniciando a constituir em terras brasileiras os processos decisórios de um Estado livre (DEÁK e SCHIFFER, 2004, p. 22). Contudo a ruralidade ainda configurará como principal característica da população brasileira até os anos de 1950.

Com a aceleração do processo de urbanização, o poder governamental passa interferir mais no espaço das cidades, diversificando os instrumentos governamentais. Como um dos resultados, em 1964 foi criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) com o papel de implementar os planos diretores positivistas, ou seja, os planos locais de planejamento muito homogêneos. Estes planos não levaram em consideração as especificidades dos municípios e foram preparados através dos cursos, seminários e treinamentos oferecidos apenas aos profissionais técnicos e especialistas qualificados. Observa-se a formulação de um plano diretor muito técnico que controlava as desigualdades sociais vistas como as mutações do tecido urbano, ou seja, como as anomalias urbanas descontroladas, o que omite a dimensão social da cidade. (ANTONELLO, 2013)

O Estatuto da Cidade de 2001, é o primeiro documento que admite que as desigualdades sociais não são nem um problema espacial nem uma mutação do espaço urbano. O Plano Diretor ganha, neste documento,

o papel social e então expressa as exigências fundamentais de ordenação da cidade baseadas nas “necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” (BRASIL, 2001, Cap. III, Art. 39).

O Estatuto da Cidade fala sobre a obrigação de elaborar planos diretores para aquelas que possuam mais de 20.000 habitantes no prazo de 5 anos (BRASIL, 2001, Cap. III, Art. 41, § 1º). É um cronograma generoso, visto que trata de elaborar o plano diretor para mais que 1500 cidades (IBGE, 2001) em 5 anos, o que pode gerar uma certa carga imprevista nos orçamentos municipais. Além disso, a lei não fala nada das sanções que serão tomadas para as cidades que não o façam e até agora há muitas que não realizaram as ações necessárias para elaboração do plano. Em 2013, levando em conta 1718 cidades com mais de 20 mil habitantes, 10,4% ainda não possuíam o Plano Diretor (IBGE, 2013, *apud* RIBEIRO, 2014).

Na elaboração e na fiscalização de sua implementação assegura a “participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania” (BRASIL, 2001), ou seja, incorpora pressupostos de uma gestão democrática as diretrizes da política urbana, em uma visão renovadora e generosa quanto ao partilhar poder com os diferentes segmentos sociais. (MDC, 2004)

O Estatuto contempla o conjunto dos instrumentos necessários à formulação e implementação da política urbana, a partir do “planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população” (BRASIL, 2001, Cap. I, Art. 2) que assegure equilíbrio entre suas várias funções (moradia, trabalho, circulação, lazer etc.).

O Estatuto da Cidade garante:

- I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. (BRASIL, 2001, Cap. III, Art. 40)

As audiências e consultas públicas são obrigatórias para aprovação do plano diretor porque fazem parte da gestão democrática da cidade, assegurando o princípio constitucional do direito do cidadão à informação e à participação (BRASIL, 2001) e têm como objetivo informar, esclarecer e fornecer dados e documentos sobre o projeto. Tudo isto para eliminar a imposição técnica do poder governamental e construir um conhecimento comum da cidade (ANTONELLO, 2013). Para que os cidadãos possam se posicionar, manifestar suas opiniões, apresentar propostas e assinalar soluções de acordo com as demandas e especificidades de cada local.

A participação no plano diretor oficial, formal, pública e que deveria estar aberta para toda a população, muitas vezes limita-se a atuação das classes dominantes, incluindo as classes dominadas, ou seja, a maioria.

Os grupos e classes sociais têm não só poderes político e econômico muito diferente, mas também diferentes métodos de atuação, diferentes canais de acesso ao poder e, principalmente – algo que se procura sempre esconder – diferentes interesses. (VILLAÇA, 2005, p.50)

Villaça enfatiza também que no caso do Plano Diretor do São Paulo, as classes populares que lutavam pelas melhorias sobre ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) perderam se comparadas com aquelas de mais alta renda, que tiveram muita influência na imprensa. Nos debates “somente os representantes dos arquitetos, construtores, incorporadores, corretores de imóveis e afins demonstraram, motivação para despender tempo e energia numa questão tão especializada como plano diretor” (SINGER *apud* VILLAÇA, 2004, p.53).

Além das audiências, o Estatuto da Cidade forma os seguintes instrumentos:

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

Percebe-se que a metodologia de participação em si está contemplada no Estatuto da Cidade apenas através de debates, nas audiências e nas consultas públicas. Isto é totalmente insuficiente e deveria ser revisto. Observa-se a necessidade de implementar outras formas de participação e enfatiza que deveriam adequar-se a todas as etapas do processo de planejamento participativo segundo as necessidades específicas do cidadão, demonstradas através da participação popular. (MDC, 2004)

No que diz respeito aos objetivos da política urbana e sua relação com a gestão democrática, segundo o Estatuto da Cidade,

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. (BRASIL, 2001, Cap. I, Art. 2)

Dessa forma, o Estatuto busca quebrar um padrão de planejamento tecnocraticamente centralizado que, até recentemente, marcava as cidades brasileiras e acena para uma nova geração de Planos Diretores, que possam aglutinar um universo mais amplo de atores, interesses e agendas que alcancem as necessidades e tenha a efetiva participação do cidadão. (KLINK e DENALDI, 2011)

O plano diretor orientado pelo Estatuto da Cidade privilegia o cidadão e planeja o espaço urbano conforme as suas necessidades. Ele está incluído no processo participativo da elaboração e da fiscalização do projeto através da participação social. Ademais, o plano diretor pode ser aprovado apenas pela sociedade na audiência pública, que é obrigatória. Contudo, os instrumentos da participação proposta pelo Estatuto da Cidade permanecem muito limitados e são muitas vezes usadas de forma errada, seguindo o padrão de planejamento tecnocraticamente centralizado e privilegiando a classe dominante.

Mesmo sendo obrigatório para as cidades com mais de 20.000 habitantes, o documento não prevê nenhuma sanção a quem não cumprir a lei.

O Estatuto da Cidade prevê como um dos seus instrumentos o Orçamento Participativo para o cidadão ter o direito não somente a fiscalizar, mas também a influenciar diretamente no direcionamento das finanças públicas. Um exemplo do envolvimento pleno e contínuo da população nas políticas orçamentárias é o da cidade de Porto Alegre-RS, onde o processo participativo acontece ciclicamente cada ano.

3.3

O Orçamento participativo

Um dos elementos mais importantes quanto ao Plano Diretor Participativo para a modernização da relação cidadão/cidade está no chamado Orçamento Participativo.

Como enfatiza Souza (2000) orçamento público participativo surgiu como uma ferramenta para disciplinar as finanças públicas, depois um instrumento jurídico sem maior complexidade, um instrumento de administração para entre 1930 e 1960 sofrer transformações técnicas e conceituais. Desta forma o Brasil foi o pioneiro na implementação do orçamento participativo.

Orçamento participativo rompe, ou pavimenta o terreno para que se rompa com os pressupostos acima mencionados, que operam como pressupostos ideológicos ao encobrirem diversos problemas e atuarem como peças legitimatórias da arrogância tecnocrática e da separação estrutural entre dirigentes e dirigidos encarnada pela “democracia” representativa. (SOUZA, 2000, p.43)

O Art. 4º do Estatuto da Cidade regulamenta, para os fins de Lei, que,

Art. 4º [...] serão utilizados, entre outros instrumentos:
[...]

f) gestão orçamentária participativa;

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. (BRASIL, 2001, Cap. II, Art. 4 e Cap. IV, Art. 44)

O cidadão, por força da Lei, passara a ter o direito de fiscalizar possuindo a partir de então o poder de influenciar mais diretamente no direcionamento das as finanças públicas em especial, o cidadão passou a ter “o direito à participação na elaboração e na execução do orçamento municipal, o que representa a possibilidade de a população participar nas definições das prioridades de investimentos para cada local do município” (ANTONELLO, 2013, p.246).

O processo de participação popular passa a ter a força de pré-condição para a aprovação do orçamento anual de um respectivo município. (ANTONELLO, 2013)

A primeira experiência quanto a aplicação da participação popular na execução de um orçamento municipal data do final da década de 1970, em Lages (Santa Catarina), em pleno regime militar. Contudo as contingências políticas da época não permitiram sua efetiva realização. Porém, em 1989 na cidade de Porto Alegre – RS uma experiência com orçamento participativo ganhou maior visibilidade” pelo fato de ter criado raízes ao longo dos anos na sociedade da capital do estado do Rio Grande do Sul, localizado na Região Sul do Brasil” (ANTONELLO, 2013, p.249).

Um olhar sobre os números envolvidos nessa experiência porto alegreense demonstra o quanto houve um significativo crescimento no quantitativo de cidadãos nesta tarefa orçamentaria e política, demonstrando assim uma ideia de cidadania participativa crescente ao longo dos anos. Desde de seu início observa-se que, quanto aos números de cidadãos participando da política orçamentaria em Porto Alegre, haviam

628 (1990), 3.086 (1991), 6.168 (1992), 6.975 (1993), 8.011 (1994), 8.495 (1995), 7.653 (1996), 11.078 (1997), 11.790 (1998), 14.776 (1999), 14.377 (2000) e 16.612 (2001), 17.241 (2002), 14.985 (2003), 13.337 (2004), 14.372 (2005), 11.536 (2006). O dado do orçamento participativo de 2012 revela o aumento de 11% na

participação em relação a 2011, com um total de 16.721 pessoas credenciadas (FEDOZZI e OBSERVAPOA *apud* ANTONELLO, 2013, p.249).

Na referida experiência da capital do Rio Grande do Sul estabeleceu-se uma relação de responsabilidade dividida entre os técnicos da burocracia estatal e do governo e as comunidades, associações de moradores, movimentos sociais, organizações da sociedade civil. Porém, na verdade a influência dos atores locais ainda foi pouca, já que, “em Porto Alegre, nos anos de 1999 e 2000, cerca de 21% e 15% do total da despesa municipal passou pelo orçamento participativo, respectivamente” (SOUZA *apud* ANTONELLO, 2013, p.250).

A implementação do Orçamento Participativo em Porto Alegre se deu através seguinte processo:

- a) regionalização – município foi dividido em 16 regiões por critérios geográficos, sociais e de organização comunitária;
- b) instâncias temáticas (para evitar uma excessiva pulverização dos investimentos) como:
 - organização da cidade e desenvolvimento urbano;
 - circulação e transporte;
 - saúde e assistência social, educação, cultura e lazer;
 - desenvolvimento econômico;
 - tributação.
- c) Rodadas de propostas ocorrem anualmente, compostas por
 - Explicação do que foi cumprido, do que está em andamento e utilização do plano do ano anterior, com informação para os moradores.
 - Moradores falam o que querem, fazem as suas propostas, escolhem os seus conselheiros para o ano que vem.
 - Levantamentos das prioridades.
- d) o Prefeito pode vetar as propostas, mas uma maioria de dois terços dos conselheiros pode derrubar um veto do prefeito. A população escolhe os delegados entre os quais depois estão

escolhidos os conselheiros que trabalham já direito com a Prefeitura no Conselho Municipal do Orçamento Participativo.

- e) cada região escolhe de 5 a 13 prioridades (saneamento básico, pavimentação, habitação, saúde, educação, assistência social, transporte e circulação, áreas de lazer, esporte e lazer, iluminação pública, desenvolvimento econômico, cultura e saneamento ambiental) e baseando-se nisso são escolhidas três prioridades para a cidade.
- f) distribuição dos recursos entre as dezesseis regiões, favorecendo áreas pobres com carência de serviço ou infraestrutura. (MARQUETTI,2002)

Ao analisar o processo e seus resultados, Marquetti destaca que,

A análise realizada mostrou que o OP [orçamento participativo] teve um efeito redistributivo, as regiões mais pobres foram as que receberam maior montante de investimento per capita no período 1992- 2000 e maior número de obras por mil habitantes no período 1989-2000. Contudo, as regiões pobres e populosas foram prejudicadas devido ao peso que o critério população possui na distribuição dos recursos entre as regiões. (2002, p.2)

Outro destaque é o que cabe aos efeitos na vida dos moradores da cidadã de que passam, por ocasião de se sentirem mais participativos, a se considerarem mais cidadãos. Logo o Orçamento Participativo possuiu uma ação pedagógica onde se pode ver

Sua contribuição para formação de uma consciência de direitos [...]. Aí se inclui, com destaque, a sua contribuição para enfraquecer o caráter patrimonialista do Estado no Brasil". (SOUZA, 2000, p. 45)

As pessoas que mais tempo participam na elaboração dos planos se identificam mais com o seu espaço na cidade, no qual operam e moram. Sobre esta conscientização política e participativa, Souza postula que,

Na verdade, ele [orçamento participativo] possui um imenso conteúdo político, uma vez que se trata de decidir sobre fins, e não apenas sobre a otimização dos meios: isto é, trata-se de gerir os recursos públicos que serão investidos (ou não) para satisfazer as necessidades da população. (SOUZA, 2000, p.44)

Com uma ação problematizadora ao analisar as questões do Orçamento Participativo em Porto Alegre, Souza (2000) também propõe críticas ao orçamento participativo, questionando-o com o levantamento de elementos que devem ser, no mínimo, pensados para que se tenha um olhar crítico deste fenômeno político brasileiro.

Os pontos destacados pelo autor são:

- a) não há um controle sobre o perfil dos participantes (sexo, escolaridade, idade, renda);
- b) eficácia do processo que se mostrou demorado;
- c) relevância, alegando-se que o percentual tanto dos novos investimentos em relação ao orçamento total é sempre pequeno;
- d) quanto ao objetivo do plano, o que se deseja alcançar com o processo de orçamento participativo – colaborar para organizar a sociedade civil e estimular o crescimento da consciência de direitos no seu interior, tendo como perspectiva contribuir para um questionamento e uma superação do modelo social vigente, ou, pelo contrário, simplesmente aumentar um pouco o grau de *accountability* da democracia representativa, melhorando o próprio desempenho do Estado sob o ângulo da governança e, em última instância, contribuindo para conferir maior estabilidade ao status quo?
- e) regionalização gera territórios definidas pelas fronteiras/limites – divide enquanto a participação deveria juntar. Como definir os critérios de recortes territoriais para privilegiar todos, não dividir a população e os interesses?
- f) como e em que medida, exatamente, a adoção do orçamento participativo tem contribuído para minimizar a segregação residencial? 7) Como desdobramento da questão 6, pode-se indagar acerca da forma como os moradores de favelas participam. Parece que, no que se refere aos moradores de áreas pobres ocupadas ilegalmente, se faz necessário, por um lado, reconhecer que eles possuem algumas demandas

bastante específicas (regularização fundiária, carência infra-estrutural particularmente gritante), além de serem estigmatizados de modo particularmente intenso; por outro lado, não podem ser tratados de modo completamente à parte, pois isso constituiria uma discriminação negativa e uma certa recusa em ver as áreas faveladas como partes integrantes da cidade. Como garantir que os moradores de favelas possam participar ativamente do processo orçamentário, sem paternalismo e sem discriminações inferiorizantes, mas também, por outro lado, garantindo que as suas especificidades sejam contempladas, evitando-se que sejam diluídas e os moradores de favela, por conseguinte, sub-representados ou inadequadamente representados? Como já foi dito no comentário à questão e, o problema, no caso de Porto Alegre, só se manifesta significativamente em algumas plenárias temáticas e nos correspondentes fóruns de delegados. Mesmo no caso de uma região como o Centro, com expressivo contingente de classe média, o autor e sua equipe puderam verificar que a população favelada consegue articular as suas demandas e não se sente intimidada em defendê-las. Problemas de comunicação e representação dos interesses dos moradores de favela podem, todavia, tornar-se dignos de nota também em Porto Alegre, à medida em que a classe média for se interessando mais e mais pelo processo, passando a fazer-se mais presente nas plenárias regionais; [...]

- g) tem havido integração entre o orçamento – que é, sobretudo, um instrumento de gestão – e o planejamento urbano (plano diretor etc.)? (SOUZA, 2000, p.46 - 50)

O Orçamento Participativo, apesar de apresentar muitos pontos fracos na preparação e eficácia do processo, cada ano junta mais interessados a participar de sua elaboração e tem um papel fundamental no fortalecimento da consciência cidadã e na identificação dos cidadãos com o seu ambiente. As diretrizes da Constituição de 1988, do Estatuto da

Cidade junto com a metodologia e processo do Orçamento Participativo estão completadas pelo Plano Diretor Participativo do Ministério das Cidades, criado pelo Ministério das Cidades no primeiro mandato do Governo Lula (2003-2010).

3.4

Plano Diretor Participativo como guia de participação social no planejamento urbano

Em 2002, depois de ser derrotado por três vezes, Luiz Inácio Lula da Silva enfim venceu a eleição presidencial. Se a vitória do Lula teve significado simbólico forte, ganhando sentido de trunfo histórico dos trabalhadores, migrantes, pobres e marginalizados da sociedade brasileira, e se representou uma vontade de mudança generalizada, ela não significou uma ruptura radical, mas antes uma acomodação de interesses e intenções conflitantes. (ROLNIK, 2015, p.294)

Uma das primeiras decisões tomadas pelo governo Lula foi a iniciativa de criar uma instância federal voltada para as políticas urbanas no decorrer da luta social pela democratização do país e pela reforma urbana. No entanto, foi já no Projeto Moradia⁹, divulgado em 2000, que o Ministério das Cidades foi formulado mais claramente e marcava o reconhecimento da agenda da reforma urbana como prioridade política. Integrava o que nas arenas institucionais das políticas de habitação desde a Nova República havia transitado por vários ministérios e secretarias distintos.

O Ministério das Cidades trouxe um novo arranjo institucional, entre eles o de interação entre governo e sociedade para o tema da urbanização. Através dos conselhos e de conferências, foi implementada a coordenação desta relação baseada “na participação direta de representantes das organizações da sociedade nos processos decisórios em matéria de políticas públicas” (ANPOCS, 2011, p.3).

[...] no Ministério das Cidades, tratava-se de construir uma nova “cultura” para ocupar um vazio de propostas práticas abrangentes, dar espaço para a emergência dos conflitos, constituir pactos em torno de conceitos, programas e linhas de ações. Buscou-se edificar um espaço público participativo que pudesse resistir à cultura de privatização da esfera pública, bem como ao avanço das imposições anti-sociais da globalização. A abertura de espaços

⁹ “Projeto Moradia foi elaborado por 12 pessoas, entre especialistas e lideranças sociais, convidadas por Luiz Inácio Lula da Silva, por meio de uma ONG – Instituto Cidadania – por ele presidida. Após ouvir interlocutores de vários setores da sociedade, a equipe convidada formulou uma proposta da qual fazia parte a criação do Ministério das Cidades.” (MARICATO, 2006, p.215)

democráticos nos quais os conflitos possam se expressar não é algo banal na história do país. Trata-se de uma mudança que pode desencadear novas e sucessivas transformações. (MARICATO, 2006, p.215)

Este Ministério disponibiliza os instrumentos participativos para a sociedade e para o poder público e articula-nos dos três níveis de governo – federal, estadual e municipal – com os movimentos sociais, Organizações Não-Governamentais (ONG's), entidades sindicais e trabalhadores, entidades acadêmicas e profissionais. Neste sentido seu objetivo é “formular a política urbana em nível nacional e fornecer apoio técnico e financeiro a governos locais, integrando as arenas institucionais das políticas federais de habitação, saneamento e transportes” (ROLNIK, 2015, p.294).

Entre as ações realizadas pelo Ministério das Cidades as que mais merecem destaque são a realização da Campanha Plano Diretor Participativo e a elaboração do guia para apoiar os municípios na preparação dos seus Planos Diretores, portanto a Conferência de 2003 está relacionada ao desenvolvimento do Plano Diretor Participativo.

As diretrizes da Constituição de 1988 e as do Estatuto da Cidade de 2001, estão defendidas pelo Ministério das Cidades e completadas pelo Plano Diretor Participativo, que pode ser definido como “um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano” (BRASIL, 2002, p. 40).

Plano Diretor Participativo deve detalhar a função social da cidade, ou seja, a participação popular não somente no planejamento como também na gestão das cidades. Estes processos viabilizam a visão renovadora do poder público de partilhar poder com os diferentes segmentos sociais. (MDC, 2004)

Por exemplo,

[...] na Resolução 25 do ConCidade há uma série de diretrizes para a elaboração de um plano diretor efetivamente participativo, com o intuito de construir uma cidade mais democrática. Essas diretrizes orientam que na coordenação de elaboração do plano diretor também esteja presente a sociedade civil, pois defendem que a leitura da realidade local tem que ser fruto da discussão com a comunidade. (ANTONELLO, 2013, p.245-246)

Tais processos devem ser descentralizados o que decorre nos princípios do planejamento participativo. Todos adquirem a capacidade de participar eficazmente e podem de diversas formas influenciar as decisões. O poder, que até agora pertencia à autoridade do governo central, está sendo democraticamente substituído pela necessidade do intercâmbio de informações, de resolver os conflitos, de complementar os projetos e os planos pelo conhecimento local dos problemas. (SANOFF, 2011)

A Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos, entre outros assuntos, foi aprovada pelo Conselho das Cidades, eleito na I Conferência Nacional ocorrida entre os dias 23 e 26 de outubro do ano de 2003. A Conferência Nacional, precedida de conferências municipais e estaduais, contou com cerca de 2.800 delegados (MARICATO, 2006) representantes da maioria dos municípios, de movimentos sociais, de organizações não-governamentais, de universidades, dos empresários, dos governos e parlamentares. (CONCIDADES, 2006)

A conferência foi relacionada em defesa dos direitos de todos os cidadãos para uma cidade sem desigualdade, tanto à moradia digna e terra urbanizada como ao saneamento ambiental e a mobilidade. Entre as diretrizes está definida a importância de promover e estimular a participação social (CONCIDADES, 2004).

Maricato enfatiza que,

a eficácia do planejamento urbano no Brasil é questionável. [...] planos e leis são aplicados de acordo com as circunstâncias. A experiência histórica com planos diretores no Brasil mostra que eles se aplicam apenas a uma parte da cidade, tomam o mercado como referência e ignoram a demanda da maior parte da sociedade, bem como ignoram a cidade ilegal. (2006, p.216)

A mesma autora acredita que a obrigação de elaboração dos Planos Diretores com a participação democrática, pautada um modelo participativo do Estatuto da Cidade e assegurada pelo Ministério das Cidades “é uma oportunidade única para ampliar o debate político e para formar militantes para a luta por uma cidade mais justa” (2006, p.216).

O Plano Diretor Participativo deve detalhar a função social da cidade, ou seja, a participação popular não somente no planejamento como

também em qualquer assunto que seja do interesse da coletividade. Conforme os princípios da participação social, no Plano, o poder é descentralizado, ou seja, todos possuem o direito de participação nos processos que interessam a gestão da cidade. O poder, que até agora pertencia à autoridade governamental, está sendo democraticamente substituído pela troca de informações, pela necessidade de resolução de conflitos, pela complementação participativa nos projetos e pelo conhecimento local dos problemas.

Acredita-se que as diretrizes projetais conseguidas nos processos participativos encontram as suas aplicações na vida e, se são utilizadas, permitem que sejam percebidas e atendidas às necessidades reais dos moradores, que muitas vezes estão ignorados por causa da dominância dos interesses das grandes organizações e instituições e a burocracia dos governos locais. Para garantir o seu sucesso, tudo começa com a classificação e uma boa escolha dos atores que formarão o grupo ativo de trabalho.

3.4.1

Núcleo Gestor – grupo de trabalho do Plano Diretor Participativo

O Plano Diretor Participativo pressupõe firmeza e transparência do grupo coordenador, denominado Núcleo Gestor. O Grupo de trabalho é composto por representantes do poder público e da sociedade civil, porém o documento não define quem são esses grupos (MDC, 2004).

Miessen sugere uma posição nova no Núcleo Gestor de projetista-membro externo (*outsider*) que enriqueceria criticamente o discurso. O especialista sendo parte do ambiente projetado tem o campo da vista muito limitado tanto pela relação com o lugar como pela relação com outros participantes-moradores. Enquanto o membro externo não sabe como funciona o ambiente interno, portanto, não enxerga as limitações, está regido pela pura curiosidade e vontade de agir. Isso permite ter a visão mais ampla que depois será verificada pela realidade e os usuários do espaço.

A sua tarefa como de um intelectual seria a ruptura com os padrões e com as categorias que reduzem o pensamento humano e a comunicação, a fim de introduzir o elemento de conflito criativo. (MIESEN, 2010, p. 47)

Segundo Granath (2001), atores sociais são pessoas que regularmente permanecem no espaço e utilizam dos seus serviços, mas exclui da participação as pessoas que permanecem nele temporalmente e as que usam dos seus serviços ocasionalmente, como nos exemplos de um hospital e de uma escola que excluem visitantes, os pacientes e os estudantes. Santos (1981) considera os dois como os atores de participação, colocando os primeiros no “Campo”, e o restante na “Arena”, enquanto a Jacques (2003) acredita que “nos espaços em movimento (como as favelas) o usuário passivo (espectador) se torna sempre ator (e/ou co-autor) e participante” (JACQUES, 2003, p.9). Pois, na favela quem é responsável por sua construção são diretamente os seus moradores, enquanto na cidade formal (espaço fixo) o morador não se sente tão responsável pela construção do seu entorno urbano.

Para uma melhor definição do conceito de “Campo” e “Arena” Santos (1981), seguindo a divisão de Swartz, apresenta o Núcleo Gestor dividindo-o entre estes dois elementos fundamentais:

- a) o “Campo” - as pessoas diretamente envolvidas no processo participativo (lideranças, técnicos, padres, agentes do Governo); e o elemento mais abrangente:
- b) a “Arena”, que cria uma arena social e cultural para o “Campo”, envolvendo também, entre outros, os recursos, valores e relações com o “Campo”.

Spinuzzi acrescenta uma observação interessante que o planejamento participativo trata de fornecer um projeto como a forma final do processo. O projeto além de ser um elemento de design é também o objeto de pesquisa. Então, o projeto participativo é um tipo de pesquisa, os projetistas, no nosso caso os representantes do poder público, são pesquisadores. Diferem-se dos atores sociais pelo conhecimento mais abstrato e analítico (SPINUZZI, 2005, p. 163) e têm dois papéis fundamentais para cumprir, definidas pelas seguintes ações: apresentar, informar, explicar, legitimar o movimento e depois “elaborar programas

reivindicatórios e programas alternativos para analisar as relações dos antagonistas” (BORJA apud SANTOS, 1981, p.225). Analisar, no entanto, não significa seguir cegamente o que povo quer. Santos acredita que apenas os profissionais têm conhecimento técnico que lhes permite decidir “se vai oprimir grupos de moradores pobres com o que sabe, ou se vai ajuda-los a expressar seus interesses” (SANTOS, 1981, p.226).

A Pesquisa de Ação Participativa (*Participatory Action Research*, PAR), no entanto, difere-se das pesquisas convencionais que se dividem entre o grupo de pesquisa e o grupo de ação. O primeiro trata de coleta de dados e do desenvolvimento da análise preliminar, enquanto o outro não está envolvido no processo, apenas recebe o pacote de informações completo (SPINUZZI, 2005, p.163). Na pesquisa PAR através da junção destes grupos, a participação social acrescenta a ação ao processo visando enfatizar o papel ativo dos moradores. Os atores tanto projetam como introduzem mudanças no espaço real, ou seja, o objetivo é a apresentação de um produto definido e não das dúvidas na forma de perguntas. (SANOFF, 2000).

Em caso de eventos altamente carregados de tensão e dramaticidade (e.g. remoções do governo Lacerda em Brás de Pina) os atores da “Arena” entram no “Campo”, também os que representam as “Instituições” não relacionadas com o terreno físico como, técnicos de fora do local em si, Igreja Católica, Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO)¹⁰, que trouxeram também o tema da luta pela política habitacional do Estado.

Como membro de um grupo, o morador vai encontrar em comum com outro morador o fato de se interessarem por um mesmo lugar ou parte da cidade e de a projetarem visando aos mesmos objetivos. É o morador quem aciona os movimentos urbanos, quem, como seu principal ator, faz as reivindicações. (SANTOS, 1981, p.198)

¹⁰ Em 1967 foi criado pelo governo do Estado da Guanabara um Grupo de Trabalho, conhecido como GT 3881 que coordenava, entre outros, a recuperação da favela de Brás de Pina. Para aumentar o seu poder executivo em 1968 foi transformada em uma empresa estatal de economia mista – a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO)

Para Santos:

Morador não é apenas aquele quem reside em um lugar, mas quem, por algum consenso, é considerado como o habitante apropriado, “natural” daquele espaço. (SANTOS, 1981, p.198)

Na experiência de Santos os atores “não só mudavam quantitativa e qualitativamente como se recompuseram à vontade, no decorrer dos processos” (SANTOS, 1981, p.216). Começavam com as expectativas para depois recompor-se com as formas novas. O “Campo” não era estável, os atores além do interesse comum (luta pela permanência no lugar) estavam divididos pelos “limites dos respectivos papéis através de seus repertórios particulares de valores, de significados, de recursos e suas expectativas e interesses” (SANTOS, 1981, p.216).

Assim, percebe-se a necessidade de criar um termo novo: “Arena Primária” que seria uma “Arena” limitada ao grupo de vizinhança, que permiti a existência de inúmeros “Campos” com interesses diversos (redes de família, redes de ajuda, grupos religiosos ou de caráter recreativo) e não apenas os do “Campo” específico. Seria “um sistema frouxo de relações, dentro do qual haveria muitos outros melhor definidos e estruturados” (SANTOS, 1981, p.217). Por exemplo, na experiência do autor na favela em Morro Azul existiam embrionariamente dois “Campos” – os moradores e os de fora que se mudaram para lá mais tarde.

Para os membros do Núcleo Gestor poderem dialogar e cooperar é fundamental estabelecer a linguagem comum do grupo. Trata-se da produção de informação sobre a realidade urbana, em linguagem acessível e transparente, democratizando o acesso à informação (MDC, 2004). Afim de atingir este objetivo as técnicas participativas desenvolveram uma ampla gama de jogos linguísticos que servem como a introdução aos nomes e aos costumes comuns dos locais para os projetistas-pesquisadores. Enquanto os atores sociais aprendem a linguagem técnica, os princípios básicos que regulam a cidade, o que permite a livre cooperação e o controle da mesma, e sobretudo permite o planejamento consciente e viável dentro dos limites políticos, econômicos, sociais.

O Ministério das Cidades enfatiza a importância da alteração nas ferramentas de diálogo para incluir no processo participativo os grupos historicamente excluídos. Como as linguagens propõe: arte, música, religião, etc. Admite a possibilidade da necessidade da mudança cultural desses grupos para promover a sua mobilização social. (MDC, 2004)

Como o resultado da discussão em linguagem comum e da ação conjunta os participantes aprendem novas habilidades e reforçam a confiança nas suas próprias capacidades. Os moradores adquirem as habilidades políticas e o conhecimento das normas urbanísticas, o que influencia positivamente o seu envolvimento nas questões políticas em futuro. As opiniões dos cidadãos desempenham um papel importante nas discussões e na decisão conjunta com o governo local. O conceito das novas percepções da participação social é o resultado da observação da cooperação bem-sucedida que produz conexões de rede. Estas conexões duram após o debate, geram mais discussões e contribuem para o fortalecimento da relação entre todos os participantes. (SANOFF, 2013)

O outro aspecto importante é a consciência dos usuários do ambiente. Para o desenvolvimento da cidade acontecer de acordo com as regras da sua identidade, os residentes devem estar cientes dos fatores importantes para eles, ou seja, devem saber a resposta para uma questão fundamental: “o que faz com o que a sua cidade seja única e diferente das outras?” Esta consciência, baseada na herança do passado, é o ponto da partida para a compreensão do problema, a determinação da meta, a prevenção das consequências da estratégia adotada de desenvolvimento (SANOFF, 1981) e das mudanças de hoje.

O Núcleo Gestor deve assegurar que todos tenham direito a voz, para estabelecer os interesses divergentes que se explicitam nos conflitos, construindo os pactos (MDC, 2004). Miessen não concorda que todos devem ser convidados ao processo participativo, limita este grupo às pessoas interessantes e de alto potencial. O arquiteto destaca o receio de perda do poder por parte das autoridades e a vontade destas de controlar os participantes, a fim de usa-los como parte da sua estratégia política. Com isso, segundo a Miessen, vem esta inclusão a qualquer custo, o que

não dá resultados porque este é um projeto que depende de consenso.
(MIESSSEN, 2010)

Além disso, cabe a Núcleo Gestor:

- a) formular os planos de trabalho de elaboração técnica e mobilização social;
- b) elaborar o cadastro das organizações sociais atuantes da sociedade civil;
- c) coordenar os núcleos de comunicação, de informação/capacitação e de organização da participação;
- d) propor critérios para decidir prioridades;
- e) assegurar o cumprimento das regras estabelecidas coletivamente;
- f) compatibilizar o trabalho técnico com a leitura comunitária ao longo de todo processo. (MDC, 2004, p.46)

Todas as tarefas a cima têm como o objetivo formar as opiniões de forma independente, mas interagindo com as outras unidades. Até mesmo fala-se em inteligência coletiva - uma noção comum que é mais do que a soma dos pontos de vista dos individuais. A tarefa do planejador é ouvir as opiniões diferentes e ajudar no desenvolvimento de uma visão comum. A tarefa das autoridades é criar um senso de propriedade e de responsabilidade compartilhada entre os usuários da área.

Na experiência do Santos baseada nas áreas faveladas existe uma distinção entre os atores sociais e o Estado que é visto como o aliado das classes dominantes e assim assume o papel de inimigo para as classes menos favorecidas. Desta forma, o movimento dirigido ao Estado-classe pode ser visto como a luta de classes. Entretanto, isto depende também do agente do Estado. No exemplo da Brás de Pina, o CODESCO era visto como o bom representante, enquanto o Estado da Guanabara ruim. A confiança dos atores sociais nos agentes do governo – nos atores profissionais - é fundamental no planejamento participativo e pode ser conquistada apenas pelo respeito tanto dos atores sociais em si como das suas ideias e sugestões.

O grupo de trabalho, Núcleo Gestor, é composto por atores sociais e profissionais. Os primeiros definem-se pelos usuários do lugar pelo qual se interessam, acionando os movimentos sociais e visando os mesmos objetivos comuns, embora estejam divididos pelos seus limites próprios. Os que permanecem no local atuam no “Campo”, enquanto os que usam dos

seus serviços ocasionalmente ficam na “Arena” prontos para se juntar com o “Campo” no caso da crise.

Os atores profissionais, ou seja, os representantes do poder público, são pesquisadores e projetistas. O seu conhecimento é mais técnico, analítico e abstrato, o que, através do estabelecimento da linguagem comum do grupo, junta-se com o conhecimento tácito dos atores sociais e permite começar o processo participativo. No processo pode participar um membro externo para enriquecer criticamente o discurso e um sociólogo para a leitura correta do conhecimento tácito.

Entre os atores do Núcleo Gestor desenvolve-se uma linguagem comum através das várias técnicas participativas que fornece o diálogo e a cooperação no processo, mas também promove a aquisição das novas habilidades, aumenta a consciência do seu ambiente e reforça a confiança, não apenas nas suas próprias capacidades, mas também no governo. Enquanto os representantes do poder público estabelecem uma espécie de banco de informações locais sobre o lugar, enfatizando as necessidades da sociedade.

Desta forma gera-se uma inteligência coletiva para estabelecer um projeto adequado e, entre outros, aumentar capital social através das várias técnicas participativas definidas pelas regras claras e decididas coletivamente. Os atores profissionais não cumprem os desejos dos moradores, mas os analisam e comparando com o seu conhecimento técnico, tomam as decisões.

Assim, formado o Núcleo Gestor, este entra no processo participativo.

3.4.2

Processo participativo como o produto da atividade do Núcleo Gestor

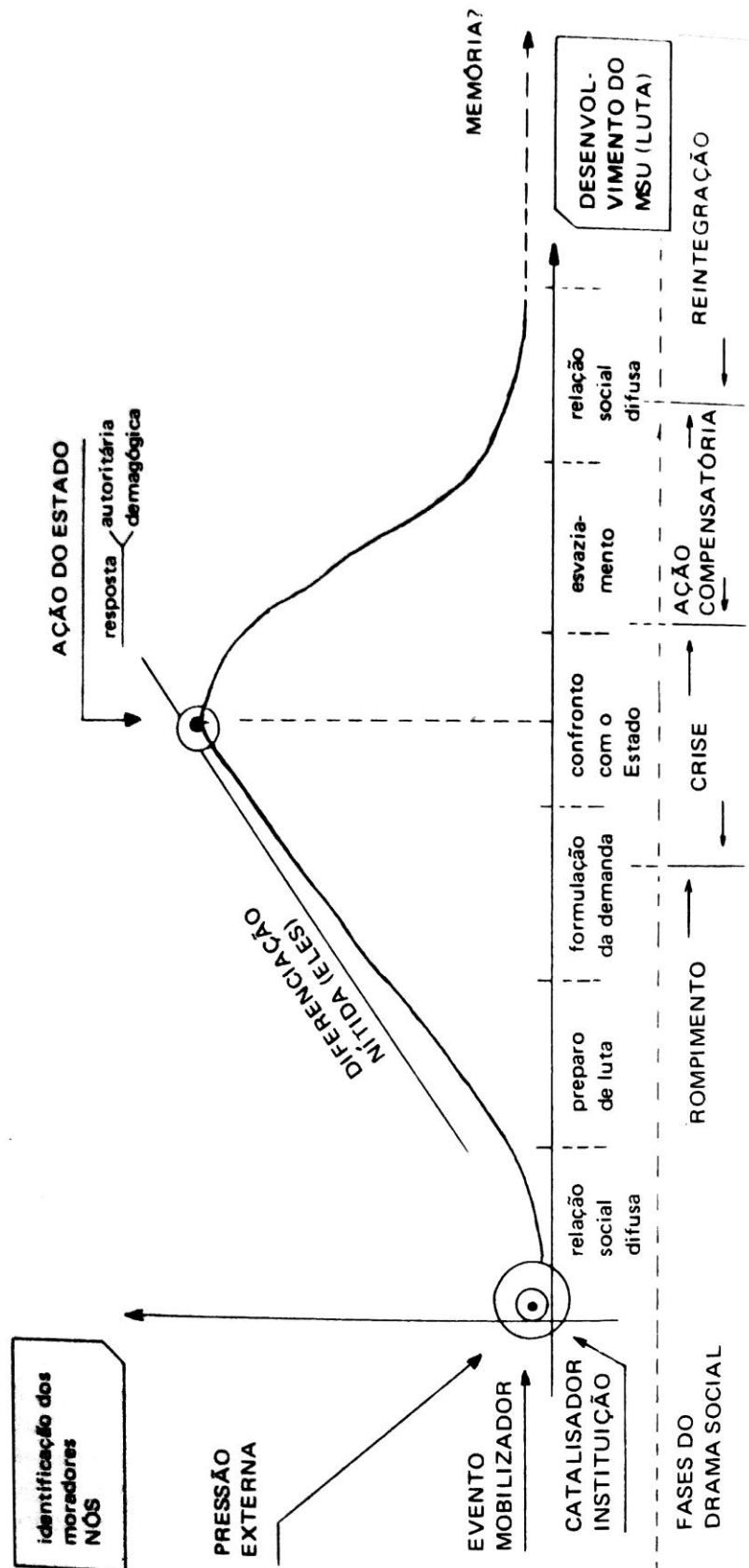


Figura 9: Identificação dos atores sociais (moradores) ao longo do processo participativo. Fonte: Santos, 1981, p.236.

Santos (1981) apresenta a sua visão do processo do movimento social baseada nas suas experiências. No exemplo da Brás de Pina, o movimento começa com a pressão externa (política do País) que chega até o ponto da remoção da favela, ou seja, este é o “Evento Mobilizador” que interrompe o cotidiano e gera crises. Com o apoio da “Instituição” – Associação dos Moradores que começa a ter poder (antes era ignorada pelos moradores) e vários “Catalisadores”, entre outros, CODESCO e a representação da Igreja Católica – o padre local, a “Arena” entra no “Campo” o que significa que a “linha” da identificação dos moradores está subindo. As relações entre atores se reestabelecem, as demandas formulam-se, até chegar ao clímax – confronto direto com o Estado que significa uma reintegração - o Estado reconhece os moradores do Brás de Pina – os moradores pagam os impostos devidos as exigências urbanísticas. Com o declínio depois da Luta, a atuação dos moradores enfraquece, voltam do “Campo” para a “Arena”, esperando a nova crise que poderia ativa-los de novo. Os interesses comuns deixam de aparecer, sendo agora mais individuais. É difícil dizer quem se aproveita mais de quem, visto que

[...] os padres estariam trabalhando para maior glória de Deus; os técnicos estariam exercendo a sua profissão e ganhando prestígio profissional; o governo estaria experimentando uma alternativa para os nossos graves problemas de moradia; a Associação estaria consolidando seu prestígio e atualizando as suas posturas ideológicas e até a população estaria auferindo benefícios diretos. (SANTOS, 1981, p.227)

A participação social é um processo repetitivo que continua a se desenvolver, se adapta a cada caso individualmente. No Município do Belo Horizonte, por exemplo, a cada quatro anos são organizados ciclos de conferencias temáticas para avaliar, rever e aperfeiçoar o Plano Diretor. (MDC, 2004)

O processo é cíclico e contínuo. É possível, portanto, sendo o caso, retomar etapas que já tenham sido ultrapassadas (MDC, 2004). Spinuzzi (2005) distingue três etapas características para todos os planejamentos participativos. Em primeiro lugar, procura-se o sujeito de trabalho através de conhecer o estilo de movimentos que acontecem no ambiente usando

os métodos etnográficos (visitas, passeios, observações, conversas) ou não-etnográficas (observação e análise que fazem parte da segunda fase). Em seguida está realizada a definição coletiva da visão futura e a construção do protótipo, que significa dar forma para a visão e coloca-la no espaço real.

Isto não seria possível se as pressões externas regulares e ininterruptas não fossem mantidas, já que geram crises sem parar e isto dá a força que impulsiona o movimento. (SANTOS, 1981)

O [planejamento participativo] serve para reverter a ordem estabelecida sim, mas não visa obrigatoriamente à sua destruição. O seu objetivo é expressar uma nova correlação de forças e encontrar um lugar para ela, o que pode ser a retomada da ordem antiga em novas bases, ou a renegociação da própria ideia de ordem. Nos dramas (...) se produzem novos valores, conceitos e significados sobre os processos de morar na cidade. (SANTOS, 1981, p.238)

É preciso estabelecer regras claras, decididas coletivamente, para a participação em todo o processo (MDC, 2004). Deve-se considerar a linguagem comum já trabalhada, para fornecer o entendimento a todos das regras estabelecidas para todas as etapas do processo participativo. Muito diferentemente comparando com, por exemplo, os moradores do Catumbi que não demonstraram nenhum conhecimento técnico,

[...] os da Associação de Brás de Pina¹¹ falavam uma linguagem aprendida fora do meio da favela e se comportavam de uma forma especial frente aos padrões locais (não gastavam o tempo livre jogando futebol, bebendo ou batendo um samba, mas trabalhando pela comunidade). (SANTOS, 1981, p.217)

Cabe escolher também as técnicas, que vamos utilizar ao longo do processo, os momentos de discussão, os momentos de sistematização, etc. Tudo isto está baseado no conhecimento tácito.

O conhecimento tácito (*tacit knowledge*) é o conhecimento inconsciente do ator social, que ele usa todos os dias automaticamente, mas não é capaz de o articular. Este conhecimento é invisível e, portanto,

¹¹ A experiência do Santos na favela de Brás de Pina virou um exemplo emblemático no tema da urbanização participativa em favelas. A Favela literalmente virou um bairro e segue assim até hoje.

muitas vezes ignorado. Entre as tarefas do projetista-pesquisador tem a leitura hábil, a análise e a utilização desse conhecimento, muitas vezes usando as técnicas psicológicas como, por exemplo, a observação do comportamento corporal. (SPINUZZI, 2005) O conhecimento tácito é o material da participação, do qual a exploração pode ser utilizada para criar as ferramentas e as metodologias novas. Baseia-se na rede de dependências com o lugar específico, ou seja, não pode ser descontextualizada.

O Ministério das Cidades indica em seus documentos oficiais, que a participação dos cidadãos na elaboração e na implementação do Plano Diretor pode contribuir para a construção de um sentimento comum, parte dos rumos traçados coletivamente. As conferências dão oportunidade, entre outros, para discutir, propor princípios, diretrizes, prioridades e para diminuir conflitos (MDC, 2004). Isto é a tentativa de achar um consenso, ou seja, de explicar a proposta para os cidadãos da forma menos conflituosa possível.

O consenso é muitas vezes indispensável para tomar uma decisão, mas pode significar uma queda de interação, enquanto a falta de interação significa a estagnação. Observa-se, entretanto, que o consenso pode causar muitos problemas na maioria dos projetos participativos. Ele pode também interferir na abordagem crítica necessária para formar a disputa criativa. Nos projetos participativos, o conflito não é entendido como a violência física, mas um estímulo que permite produzir um ambiente criativo do conhecimento alternativo e totalmente inesperado. Isso não significa boicotar a própria possibilidade de chegar a um consenso, mas vai levar a uma situação em que uma decisão crítica é o resultado de conflito e debate necessário. (MIESSEN, 2010)

O processo participativo é repetitivo, cíclico e contínuo. Começa com a junção das várias pressões externas com o “Evento Mobilizador”, vários “Catalisadores” e “Instituições” para gerar a crise, ou seja, confrontar-se com o Estado e forçar uma reintegração. Todo o processo deve ser monitorado o que significa, que as vezes, deve-se retornar para a discussão sobre os seus aperfeiçoamentos. O consenso é muitas vezes indispensável para a tomada de decisão, mas pode significar uma queda

de interação. Por isso, para não perder a força, as pressões externas devem ser mantidas, as vezes geradas artificialmente. A Metodologia usada neste processo deve ser flexível e adaptada ao cada caso individualmente.

3.4.3

Metodologia flexível e adaptada ao cada caso individualmente

Devido ao fato de que a participação é um conceito recém-criado na maioria das vezes ainda é tratada como um movimento ou orientação de pesquisa. No entanto, é um processo projetual completo com a própria metodologia e as técnicas coerentes. (SPINUZZI, 2005)

Jacques (2003) enfatiza que:

Os técnicos, arquitetos e urbanistas responsáveis por projetos e intervenções em favelas, na maioria dos casos, em vez de tentar seguir os movimentos já iniciados pelos moradores, tentam impor sua própria lógica construtiva, diretamente ligada à cultura e à estética da cidade formal. Esses profissionais lutam exatamente contra tal movimento do espaço das favelas, com a finalidade de estabelecer uma nova ordem racional. Entretanto, para transformar o princípio do *jeitinho*¹² em uma ferramenta arquitetônica seria preciso agir de maneira oposta, ou seja, através da criação de uma nova metodologia de ação, sem projeto convencional, inspirada na própria maneira de construir das favelas (...), ou seja, o processo construtivo das favelas pode vir a ser um novo tipo de base instrumental para a arquitetura e o urbanismo, uma ferramenta que possibilitaria uma maneira diferente de se pensar o projeto e de se construir a arquitetura das cidades de amanhã. (JACQUES, 2003, p.9-10)

Assim percebe-se a necessidade da participação no planejamento urbano. A sua metodologia determina a forma de adquirir conhecimento ativamente (*aprender fazendo - knowledge by doing*). Os participantes moldam o espaço que os circunda através da realização de atividades

¹² O “*jeitinho*” segundo Jacques (2003) vem da característica própria dos brasileiros, significa “um desvio das normas habituais, e até mesmo das leis” (JACQUES, 2003, p.4), o que no âmbito de favela gera processos de invenção como uma condição de sobrevivência.

diárias, da utilização dos seus serviços – Granath (2001) os chama de projetistas passivos de espaço. Observa-se, contudo, que é o projetista-profissional que determina a flexibilidade, a adequação e o acesso ao espaço para o morador, ou seja, isto enfatiza o poder do plano urbano que pode ser um fator limitador ou fortalecimento da participação.

Metodologicamente pergunta-se: como utilizar o planejamento participativo de forma mais produtiva? Logo, a metodologia a ser utilizada precisa ser flexível e adaptar-se a cada caso individualmente ao longo do processo todo. Os projetistas permitem que os atores sociais tenham influência tanto nas decisões e no planejamento como no sistema de trabalho e na especificação das ferramentas utilizadas. A mesma metodologia pode ser utilizada de uma maneira completamente diferente dependendo do Núcleo Gestor. No projeto físico-espacial as decisões são tomadas com os moradores, no projeto das estruturas organizacionais do espaço – com as lideranças políticas, representantes governamentais.

O objetivo não é apenas para compreender empiricamente a atividade, mas também para a visualizar, moldar e transcender simultaneamente de maneiras que os participantes encontram a ser positivas. (SPINUZZI, 2005, p.164)

Antes de começar o trabalho sobre o plano diretor participativo deve-se formar o Núcleo Gestor que é a primeira etapa do processo participativo, também chamado de preparação. A preparação, ocupa-se em familiarizar-se com o espaço, com o conhecimento tácito local, com os canais mais efetivos para a realidade deste espaço e também, nesta etapa, identificam-se os atores sociais. Depois o planejamento participativo está inaugurado e, em sua segunda etapa deverá ser amplamente divulgado e ligado com a mobilização da sociedade. A capacitação, terceiro momento do planejamento participativo, começa quando a sociedade está conhecendo o seu espaço a partir de outra visão, agora do ponto de vista da política urbana. Aqui acontece a troca dos saberes entre os participantes através da formação da linguagem comum. O objetivo da leitura comunitária, quarta etapa do processo, é visualizar a cidade atual na escala da comunidade e

integrando-a em escala maior da cidade através das diversas dinâmicas como, entre outros, aulas, teatro, construção de mapas, desenhos.

Posteriormente, em um quinto passo, discute-se as estratégias analisando os dados sistematizados nas etapas anteriores, com isso, em sexto lugar, propõe-se os novos instrumentos a serem usados na etapa seguinte, a sétima, trata de construir o pacto e o projeto de lei do plano diretor. Nessa etapa gera-se e enfrenta-se muitos conflitos. A discussão da Câmara Municipal e a aprovação tem forma da audiência pública que segundo o Estatuto da Cidade é obrigatória. Em oitavo lugar implementa-se o plano diretor conforme os critérios e as prioridades pré-estabelecidos. O monitoramento, nona etapa do processo, não pode ser esquecido.

Muitas vezes o ânimo dos participantes acaba na aprovação do plano diretor na audiência pública. No entanto, é importante monitorar cientemente os impactos das partes do projeto implementadas e investigar se com essa implementação estamos nos aproximando aos objetivos estabelecidos.

Além disso, importante é guardar a “Memória” que geralmente acontece através dos relatórios, arquivos e técnicos especializados/instituições para analisar e propor estratégias. Isto permite que os moradores aprendem como lidar com o Estado, mas infelizmente permite também que o Estado preveja os passos dos moradores e consiga se prevenir – remoções reforçadas e lideranças presas¹³. Enfatiza-se que para o sucesso da atuação importante é a “Conjuntura favorável” e as “Circunstâncias”. Os dois se não acontecerem, podem ser convocadas artificialmente.¹⁴ (SANTOS, 1981)

A participação não é apenas um conceito, mas o processo completo com a própria metodologia de ação e as técnicas coerentes, inspirados no próprio local, sem projeto convencional. A metodologia do processo participativo é flexível e determinada a cada caso individualmente, no entanto o Ministério das Cidades (2004) propõe nove etapas fundamentais não muito definidos e fechados: a preparação, a inauguração, a

¹³ Moradores da Ilha das Dragas queriam repetir a experiência de Brás de Pina, mas o Estado tomou outra atitude e as suas lideranças ficaram presas, os moradores foram removidos a força.

¹⁴ Os moradores de Brás de Pinha expõem seus problemas para fora nas vésperas do Natal. Isto foi um tipo de manipulação anti-hegemonias.

capacitação, a leitura comunitária, a escolha das estratégias, a construção do projeto, a aprovação, a implementação e o monitoramento. Além disso, não se pode esquecer da guarda da “Memória” que pode ser estudada e usada em outros casos, até mesmo para que se saiba que há aspectos vantajosos e também desvantagens presentes no Plano, sendo importante ressaltar ambos para que evite erros e, assim, os acertos sejam potencializados.

3.4.4

Vantagens e desvantagens do Plano Diretor Participativo

A participação das comunidades locais no planejamento tem inúmeras vantagens. O processo de planejamento com a participação dos cidadãos está em suas suposições pluralista e cria oportunidades de ter em conta os valores que são importantes para diferentes grupos sociais. Ele permite que sejam percebidas e atendidas às necessidades reais dos moradores, que muitas vezes estão ignorados por causa da dominância dos interesses das grandes organizações e instituições e a burocracia dos governos locais.

A participação social no planejamento aumenta a sensação do impacto dos moradores em seu habitat, bem como a consciência das consequências das suas decisões. Os objetivos estabelecidos coletivamente tomam o lugar dos esforços individuais. Os projetos que asseguram a participação social dos moradores, contribuem também para aumentar a confiança nas autoridades locais. A outra vantagem que resulta da utilização do conhecimento dos problemas locais e de obter o apoio social, pode ser a significativa economia financeira.

Nas comunidades que necessitam da ativação, a participação social pode contribuir para elevar o nível do conhecimento e a autoestima dos participantes. As iniciativas bem-sucedidas podem se tornar uma escola de democracia, o que leva os cidadãos a participar ativamente na vida da comunidade local. O objetivo principal da participação do público no

planejamento urbano, além da identificação das pessoas com o projeto e melhorar a sua qualidade, é construir relacionamentos entre as pessoas e dar a forma à sociedade urbana.

A participação, hoje, passou de uma atividade em si para a força motora, mudou o paradigma do usuário passivo em usuário ativo. Granath (2001) acredita que as diretrizes projetais conseguidas nos processos participativos encontram as suas aplicações na vida e são utilizadas, enquanto o processo ocorre nos todos três níveis simultaneamente.

A participação definiu uma abordagem nova do planejamento. Derrubou a abordagem racionalista que assumia a existência apenas de uma solução projetual correta. O taylorismo e o seu controle sobre o morador (ditadura) encontram uma certa crítica dos apoiadores de participação que não concordam com este ideário nem no campo político, nem no campo teórico. Politicamente, a lista de deveres, tarefas do morador o priva dos direitos de voto e participação comunitária (democracia), o projetista, sem dúvida, sabe a melhor maneira de completar a tarefa. Teoricamente, o construtivismo como a teoria que acredita na possibilidade de formalizar e classificar o conhecimento, é contrário ao conhecimento tácito com toda a sua rede de dependências. Porém, o Spinuzzi (2005) percebe que a introdução de um sistema novo está associada com as alterações radicais, as quais não são seguidas neste processo.

Cada ambiente tem sua própria personalidade, uma combinação única dos componentes (SANOFF, 1981): o terreno natural, a cultura local e os materiais locais, o estilo arquitetônico, o caráter. A comunidade varia, a população aumenta ou diminui (migração), mudam também as suas expectativas e as suas necessidades. Todas essas modificações são importantes, no entanto, devem interagir harmoniosamente com as dependências entre os elementos que formam a cidade, ou seja, não podem privá-lo da identidade. Nessa questão afirma-se a utilização positiva da participação que fornece a identidade clara do espaço urbano e as limitações das alterações propostas no futuro.

O capital social é uma medida do funcionamento da sociedade, determinante tanto da eficácia das organizações locais como das relações

sociais e a confiança mútua (SANOFF, 2013). Ao aplicar-se a participação social, observa-se o aumento da confiança mútua o que tem influência positiva nos participantes. O morador que confia no seu potencial e no potencial da sua comunidade tem uma motivação mais forte para atuar, age mais positiva e criativamente para a solução dos problemas surgidos no processo participativo (SANOFF, 2013; BORDENAVE, 1994).

As autoridades deixam de tomar decisões em nome do romantismo da democracia, o que resulta em ser politicamente correto. Os políticos para não serem chamados dos conservadores e obterem sucesso nas eleições, geram um consenso falso. Nesse contexto as variáveis são evidentes, a equação é simples: participação menos o consenso é igual à manipulação. Isto porque, apenas aparentemente a decisão depende do Núcleo Gestor. Na realidade os políticos impedem os cidadãos de terem uma visão crítica das ações, das alterações sobre as quais que eles mesmos decidiram (MIESSEN, 2010). A teoria atual da participação social indica que os políticos e os burocratas se aproveitam dos cidadãos comuns (SANOFF, 2013).

Os políticos impedem os cidadãos de terem uma visão crítica, porque jogam neles a responsabilidade toda. Segundo os princípios da participação social a responsabilidade da decisão tomada coletivamente deve ser distribuída entre todos os seus participantes (SANOFF, 2013). Na prática, Miessen destaca o excesso dos órgãos de tomada de decisão e a falta dos representantes que assumam a responsabilidade e o risco, os representantes que tem a coragem de realizar as decisões na vida real e forçar a realização dos projetos (MIESSEN, 2010).

Parece que a política de liberdade aparente (democracia) criou uma liberdade desvalorizada. As autoridades fornecem a disposição de 1% do orçamento de cidade para os moradores e deixam o restante de 99% para que eles mesmos disponham. Eles expressam dessa maneira o seu interesse aparente nas necessidades dos moradores, formam o plano diretor participativo, mas poucas vezes o consideram. Tem muitos outros fatores que verificam o projeto na vida real e.g. os fatores econômicos, de mercado imobiliário, os interesses particulares, a corrupção. (POBLOCKI *apud* MIESSEN, 2010)

Na prática os atores sociais muitas vezes entram no processo participativo na fase final, ou seja, na apresentação final do produto concluído, o que permite apenas aos moradores expressar pequenas observações, as quais raramente estão consideradas por causa das complicações associadas: trabalho extra, alterações nos custos, atraso do projeto, etc. As reuniões servem então apenas como “uma válvula de segurança” para o eventual descontentamento social. (POBLOCKI *apud* MIESSSEN, 2010)

A disciplina do planejamento participativo é difícil de ser alcançada. Assume a forma de autocontrole. Isto porque, os atores que formam a determinada metodologia, a linguagem comum e as técnicas de trabalho, são os mesmos que depois avaliam, criticam e alteram estes resultados. (SPINUZZI, 2005)

Além disso, o processo participativo é demorado e não tem opção física de ser limitado. Por ser flexível e adaptável a cada caso individualmente impossibilita qualquer limitação temporal.

O efeito do planejamento participativo depende em grande parte dos participantes que entram no processo por sua livre e espontânea vontade. Na prática aparecem os problemas de natureza humana como, entre outros, ausência nos encontros, falta de vontade para trabalhar, discutir, falta de envolvimento no processo (SPINUZZI, 2005). Contudo, quando o projeto é arquivado, sem ser incluído na política urbana, isto gera, desânimo na comunidade e, obviamente, desconfiança.

Com o surgimento do planejamento participativo paradigmas foram modificados. Os problemas projetais ganharam mais soluções possíveis pelo fato que todos os atores são ativos e interferem tanto no resultado como no processo de planejamento em si. Confirma-se também o fornecimento da identidade do espaço mais eficaz e mais clara o que determina as alterações propostas no futuro. Pelo aumento do capital social há uma melhora no senso da comunidade, nas relações sociais e na confiança mútua o que gera mais motivação para enfrentar os problemas espaço-sociais.

O maior problema do planejamento participativo parece ser gerado pelo Estado. Acusa-se o Estado de manipulação da sociedade através do

seu envolvimento nos temas irrelevantes e, até mesmo, de transferir a responsabilidade para a sociedade. Parece que a política de liberdade aparente (democracia) criou uma liberdade desvalorizada, tudo gira em torno de ser politicamente correto. Os planos diretores estabelecidos são arquivados, sem serem incluídos na política urbana. O resultado disso é um crescente desânimo por parte da sociedade e uma diminuição da confiança no Estado.

4

O Plano Diretor da Rocinha

O arquiteto Luiz Carlos Toledo e sua equipe venceram no ano de 2006 o Concurso Público Nacional de Ideias para Urbanização do Complexo da Rocinha realizado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, através da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (SEMADUR) e o Departamento do Rio de Janeiro do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-RJ).

A Comissão Julgadora estabeleceu o método e os critérios de avaliação para o desenvolvimento dos trabalhos, entre outros, criatividade, abrangência, clareza, objetividade e a exequibilidade das propostas. Como notaram, o trabalho da equipe abordou todas essas temáticas, mas especialmente destacou-se pelo envolvimento da comunidade no processo decisório,

1º lugar – trabalho nº 102 – Aborda todas as temáticas, propostas pelo Edital, oferecendo fácil leitura dos aspectos relevantes da problemática local. Trabalhou claramente com a abordagem proposta pelo Termo de Referência ao incluir explicitamente uma Área Exemplar. Destaca-se que no Plano Habitacional relacionou propostas que ultrapassam a produção de novas unidades, incluindo a construção da fábrica de peças pré-moldadas, possibilitando a utilização da mão de obra local e a agilização na construção de novas moradias, além de facilitar o seu transporte e montagem. Entende-se, entretanto, que a opção pela tecnologia a ser adotada, para a confecção das citadas peças poderá vir a ser mais bem avaliada na oportunidade. A metodologia proposta destaca a participação comunitária, denotando que na elaboração da proposta apresentada, já tenha se ensaiado esta aplicação. (PORTAL VITRUVIUS, 2006)

Por questões administrativas o trabalho foi contratado com empresa Mayerhofer & Toledo Arquitetura, Planejamento e Consultoria Ltda. (M&T) de propriedade do arquiteto coordenador.

A M&T abriu um escritório na Rocinha o que foi um ato simbólico e fundamental tanto para ganhar o Concurso como depois para a formulação e execução do Plano de Desenvolvimento Sócio-Espacial do Bairro da

Rocinha, chamado do Plano Diretor da Rocinha e que está dividido em dois volumes: Volume I – Plano Sócio Espacial e Volume II – Projetos Executivos.

A Volume I aborda os seguintes temas:

- a) Levantamento / Diagnóstico Urbanístico;
- b) Levantamento / Diagnóstico Infraestrutura;
- c) Reuniões Participativas;
- d) Plano de Estruturação Viária;
- e) Plano de Transporte;
- f) Plano de Intervenção Urbanística;
- g) Plano Geral de Infraestrutura;
- h) Legislação;
- i) Plano Socioeconômico;
- j) Plano Cultural;
- k) Plano de Coleta de Lixo.

No Volume II os temas tratados são:

- a) Projeto Arquitetônico das Unidades Habitacionais;
- b) Projeto Arquitetônico da Creche;
- c) Projeto Arquitetônico do Centro de Convivência, Comunicação e Cultura;
- d) Projeto Arquitetônico da Unidade Pré-Hospitalar;
- e) Projeto Arquitetônico da Placa Poliesportiva e Estacionamento;
- f) Projeto Arquitetônico da Escola de Ensino Médio;
- g) Projeto Arquitetônico do Centro de Referência da Juventude e Programa Tudo Aqui;
- h) Projeto Arquitetônico da Passarela de Oscar Niemeyer.

Nesta seção analisa-se brevemente a favela da Rocinha para que se compreenda desafio de urbanizar aquela área da cidade do Rio de Janeiro. Apresenta-se tanto o seu lado ‘físico’ (números, população, topografia) como também o seu lado social. Enfatiza-se a segunda abordagem para demonstrar os movimentos sociais e desafios que os moradores da Favela enfrentavam na época para chegar a procurar os profissionais na sua luta urbana cotidiana. Assim abordar-se-á o Fórum

Técnico da Rocinha liderado por Mauro Guarany e a entrada do arquiteto Luiz Carlos Toledo no “Campo” da Favela.

Finalizando a presente seção apresenta-se a reflexão sobre o planejamento participativo realizado pelo grupo do referido Arquiteto, baseando-se no Plano Diretor da Rocinha em si, nos relatos das reuniões participativas e nas entrevistas com os representantes dos atores sociais e profissionais, busca-se entender como funcionava o processo participativo na elaboração deste Plano Diretor.

Para este fim, primeiro analisa-se o Grupo de Trabalho e os atores envolvidos no processo, entre outros, como foi a troca de conhecimento entre os atores e como chegava-se a tomar decisões finais. Depois, apresenta-se a metodologia e as técnicas usadas, se foram claras, flexíveis e estabelecidas pelo Grupo de Trabalho completo (com os atores sociais). No final, observa-se a continuidade do processo participativo, pois depois do estabelecimento do Plano Diretor da Rocinha na Favela chegou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que executou obras urbanas na região. Foram escolhidos também dois projetos, o alargamento da Rua 4 e a proposta do teleférico, para a análise, buscando a constatação se seguiram as diretrizes do Plano, se essas diretrizes foram novamente repensadas e os projetos avaliados como deveria acontecer no planejamento participativo.

4.1

Descrição da favela da Rocinha no contexto carioca

Mais de 11,4 milhões de brasileiros vivem em favelas, ocupando uma área total de 12.362 hectares, nos quais encontram-se 520.260 domicílios particulares habitados. No município do Rio de Janeiro existem 516 favelas, com população de 1.092.476 de pessoas e, ainda 907 loteamentos irregulares. (IBGE, 2010)

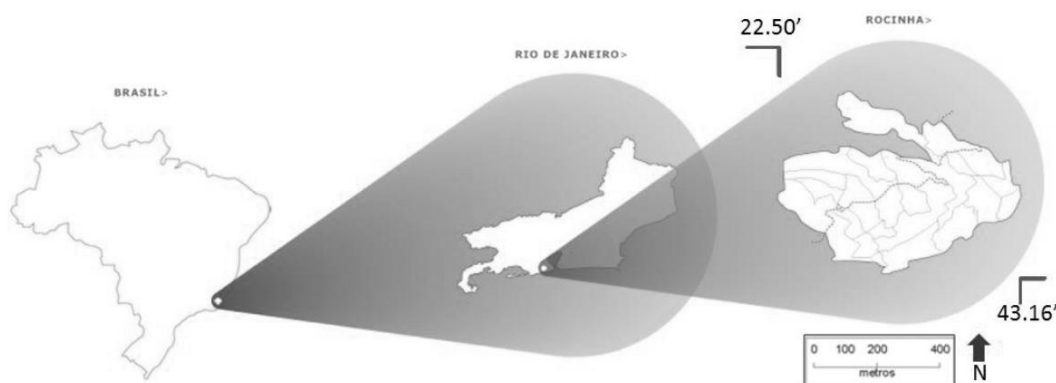


Figura 10: Localização da Rocinha no Rio de Janeiro e no Brasil. Fonte: Kunz et.al., 2016, p.34.

A favela da Rocinha configura-se como uma das maiores da América Latina e a maior não somente do Rio de Janeiro, como de todo o Brasil. (IBGE, 2010)

Em 2000 a Rocinha tinha 56.338 habitantes (IBGE, 2000), no censo do IBGE realizado em 2010 esperava-se o número dobrado, pois, no meio caminho, a secretaria estadual de Obras, em 2009 estimou 101.000 moradores (ALVIM, 2017). No entanto, o documento oficial de IBGE, 2010 contabilizou na Rocinha 69.161 pessoas, que moravam em 23.352 domicílios, o que dá em média três habitantes em cada domicílio. Os moradores não concordam com o Censo e acreditam que o número é muito mais alto.

A União Pró-Melhoramentos da Rocinha (UPMMR) conta com números entre 180 e 220 mil habitantes (TOBAK, 2011), enquanto o José Martins de Oliveira, o agente social e morador da Rocinha, estima pelo menos o número de 165.000, baseado na instalação de medidores de eletricidade da Light¹⁵ (ALVIM, 2017). A grande diferença entre os números pode ser causada pelas dificuldades de se chegar a todos os domicílios, como aponta Leonardo Rodrigues Lima, mais conhecido como Léo, presidente da UPMMR:

“Na minha casa, também não foi ninguém do IBGE. Há alguns anos, uma empresa fez um censo na Rocinha e disse que havia uma população de 110 mil pessoas.” (TOBAK, 2011)

¹⁵ Companhia responsável pelo fornecimento de energia elétrica na cidade do Rio de Janeiro.

A área da Rocinha de 836.200 metros quadrados (IPP, 2010) não tem limite estático, portanto, já é problemática e controversa na qualquer tentativa de coletar e organizar os dados.

Para o IBGE, que no Censo 2010 passou a classificar e estudar os “aglomerados subnormais” (favelas, grotas, palafitas, etc.), são três os critérios: os aglomerados devem reunir um mínimo de 51 casas com ocupação ilegal da terra, além de apresentar urbanização e oferta de serviços públicos precários. A prefeitura do Rio de Janeiro e o IPP trabalham com definição parecida (a exceção é que as favelas devem ter um mínimo de 100 domicílios). (ALVIM, 2017)

A área onde há 50 anos mulheres espanholas cultivavam uma pequena roça (LEITÃO, 2007), desde meados dos anos 80 do século passado é nomeada oficialmente como bairro do Rio de Janeiro, instituído pelo Decreto 6.0118, de 4 de agosto de 1986, posteriormente outorgado pela Lei 1.9959, de 18 de junho de 1993 (VILANI, et.al., 2014). De uma fazenda com área coberta pela densa floresta transformou-se em uma estrutura muito complexa dividida naturalmente entre 25 “bairros” menores. Cada um deles com uma identidade própria.

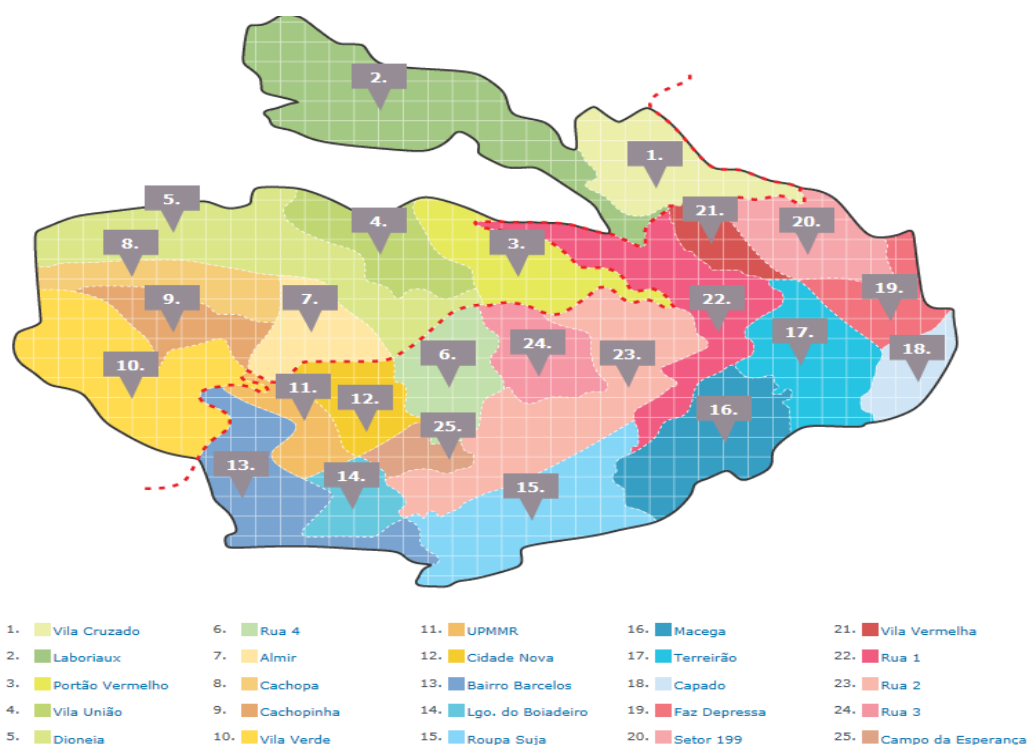


Figura 11: Bairros da favela da Rocinha. Fonte: INOVA URBIS, 2014, p.4.

A Favela localiza-se entre dois bairros nobres do Rio de Janeiro, Gávea e São Conrado, o que produziu um forte contraste social. A Rocinha tem seis vezes mais habitantes e cinco vezes menos área do que São Conrado. O morador da Rocinha com 10 anos a mais tem a renda média mensal de R\$ 488,11, ou seja, dez vezes menor que o morador do São Conrado (R\$ 5.005,74). A Rocinha tem 3.704 analfabetos maiores de 5 anos (6,39% da população), enquanto no São Conrado estima-se 76 analfabetos (0,75% da população) na mesma faixa etária. (IBGE, 2010).

“Olha para este lugar, estamos entre dois bairros ricos da cidade. De um lado, apartamentos são vendidos por US\$ 4 milhões. De outro, são alugados por US\$ 1,5 mil mensais. Isto é violência” - Carlos Antônio Souza (morador da Rocinha, trabalha em um hotel e faz visitas guiadas pela Rocinha). (BBC, 2014)

Segundo Maricato, esta exclusão, segregação social e territorial não é apenas o efeito do processo social, mas também do processo da modernização urbana no Brasil (MARICATO apud SOARES, 2009). Para o Governo Brasileiro era mais importante seguir com a industrialização do País que se preocupar com os pobres – o que se expressa no aumento da favelização.

Nem políticas públicas e nem mercado privado responderam às necessidades do assentamento da população migrante das cidades. Ela se deu, portanto sem financiamento público ou privado, sem o conhecimento técnico organizado, sem seguir a legislação. [...] de um lado, a produção de parte da cidade que aloja moradores de baixa renda é mantida por eles próprios; de outro temos um mercado privado que também não tem uma “vocação” capitalista strictu sensu: apenas 30% da população urbana, quando muito, têm acesso ao produto do mercado. Ele se dirige a uma elite e oferece um produto que confere distinção: um apartamento com vários banheiros e equipamentos que correspondem a um clube em condomínio fechado em localização também plena de simbologia distinguidora. (MARICATO, 2006, p.213)

A Cidade Legal¹⁶ é regulada por rigorosas leis, entre outros, zoneamento, códigos, proteção de meio ambiente, enquanto na cidade

¹⁶ A Cidade Legal, seguindo o entendimento da Maricato, foi uma expressão divulgada e atrativa ao mercado e à mídia, centralizadora dos investimentos públicos, ao lado da cidade ilegal caracterizada

ilegal pode tudo. Em resultado, indica-se que a autogestão está presente em mais de 85% (BARATTO, 2015) das residências brasileiras, resultando em uma baixa qualidade das construções. Os problemas são diversos e abrangem desde problemas estruturais até problemas funcionais e de salubridade dos ambientes.



Figura 12: Problemas comuns na Rocinha: escadas irregulares, estreitas e íngremes, tubulações expostas e defeituosas, ausência de revestimento, janelas que dão para um muro, fiação elétrica precária e exposta, infiltrações. Fonte: INOVA URBIS, 2016, p.15-17.

Já na realização do Projeto Rocinha, desenvolvido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro (SMDS) em 1980 a maior parte da favela ganha a iluminação pública, mas o sistema de

pelos bairros de ocupação irregular, ilegal, destituídos de infraestrutura, desprezados pelo mercado imobiliário. (VILANI, et.al., 2013, p.20)

esgoto até hoje é muito precário. 14,6% das casas na Rocinha não tem banheiro ou sanitário ligados à rede de esgoto ou de águas pluviais, frente a 1,4% das residências em São Conrado (IBGE, 2010). No entanto, 60% da população da Rocinha não tem esgotamento sanitário adequado (LEITÃO, 2008), pois

“[Nós, moradores da Macega na Rocinha] instalamos canos que levam o esgoto para valas na comunidade. Pior é não ter banheiro. Dói meu coração ver minha mulher tomando banho do lado de fora, na frente dos vizinhos” - Henrique Lins dos Santos (31 anos, 3 filhos e a mulher, morador da Macega). (GALDO, 2017)

A falta da coleta de esgoto ou o seu tratamento incorreto significa muitas vezes lançamento daquele esgoto in natura, o que causa impacto negativo na qualidade de nossos recursos hídricos e causa “doenças, como a diarreia, devido à contaminação da água por coliformes fecais [...] e o aumento da mortalidade infantil” (IBGE, 2010 apud VILANI, et.al., 2014, p.21). Identifica-se a contaminação das águas, ou seja, dos lagos e dos rios, como um dos principais riscos para a saúde, tanto pelo consumo direto, recreativo ou pela contaminação dos alimentos durante o cultivo e a preparação, exemplificando a relação de complementaridade entre ações de Vigilância Sanitária e infraestrutura de saneamento (VILANI, et.al., 2014, p.22).

Indicadores	Rocinha	Município do Rio de Janeiro
Dados do entorno dos domicílios (%)		
Proporção de domicílios sem bueiro/boca de lobo no entorno	91,9	27,9
Proporção de domicílios com esgoto a céu aberto	90,8	19,2
Proporção de domicílios com lixo acumulado no entorno	91,3	18,6
Indicadores de renda e doença		
Renda <i>per capita</i> (R\$)	454,89	1.416,37
Incidência da dengue (número de casos por mil hab.)	0,76	0,52

Figura 13: Análise comparativa da Rocinha com o município do Rio de Janeiro. Fonte: VILANI, et.al., p.26.

Isto, entre outras precariedades construtivas como a falta da ventilação e a luz natural, causa muitas doenças. A região metropolitana do Rio de Janeiro em 2012 teve a maior incidência com 47.481 (40,8%)

ocorrências de dengue, ao lado das outras doenças como Tuberculose, AIDS, gripes suína e aviária. (SINAN *apud* VILANI et. al.,2013, p.24-25)

Kunz, Luz, Neckel e Faustinoni (2016) estudaram a topografia da Rocinha que demonstra bastante moradias situadas em áreas de riscos geomorfológicos. Questionam a acumulação de residências na declividade do terreno com um perfil de solo que não se estabiliza (estrutura arenosa apoiada sobre rochas magmáticas densas), por baixo das quais, não raro, passam as galerias que com cada chuva enchem e vazam, instabilizando as suas construções. Estudando as vertentes sobre as quais está estruturada a Rocinha, intensidade de precipitações, concentração de escoamento de água e outros fatores importantes em relação as chuvas intensas na região, identificam as encostas de maior risco de deslizamento, que exigem da imediata retirada dessas pessoas para outros locais.

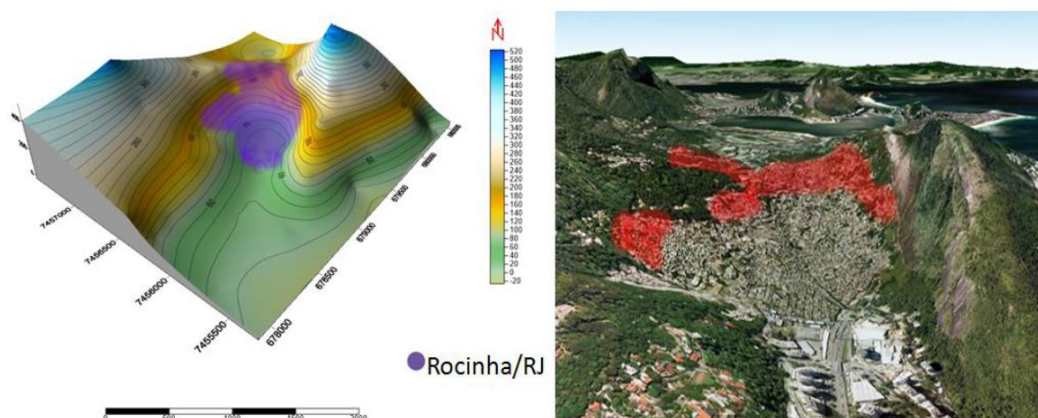


Figura 14: Áreas de riscos geomorfológicos da Rocinha. Fonte: Kunz, et.al., 2016, p.38.

A forma de concha entre os morros Dois Irmãos e Laboriaux, onde se encontra a Rocinha, concentra mais umidade, o que

[...] torna o microclima urbano com maior temperatura do que a normalidade em épocas de radiação solar intensa e permite pouco escoamento da água em períodos chuvosos. (KUNZ, LUZ, NECKEL, FAUSTINONI, 2016, p.35)

Apesar de ter bastantes moradias precárias e, não raro, situadas em áreas de risco é possível encontrar na comunidade da Rocinha áreas relativamente bem providas de infraestrutura como no caso do Bairro Barcelos (parte plana da concha, é o núcleo central da Favela, na entrada

do Túnel Dois Irmãos, cercado pelos dois declives, habitados até o topo das montanhas). Por este motivo, observa-se a ocorrência de uma crescente diferenciação social entre diferentes partes da favela. No início dos anos 1970, a Rocinha era uma favela de madeira (M&T, 2008B, p.109), hoje em dia, 98% das construções é de alvenaria.

“As favelas do meu tempo na Secretaria de Serviços Sociais [década de 1960] eram muito diferentes das de hoje. Aquele caráter transitório e precário do barraco, acabou. [...] as maiores favelas do Rio, hoje, são formadas por casas de negócios, consultórios, escritórios, moradias confortáveis, enfim, são cidades informais, enquistadas na cidade formal.” – Sandra Cavalcanti¹⁷ (LEITÃO, 2008, p.148)

A Rocinha é uma favela residencial (87%), mas tem bastante oferta de serviço e comércio nas vias principais de acesso (2.500 estabelecimentos segundo a FBR, 2006), incluindo eletrodomésticos, bares, restaurantes, papelarias, academias de ginástica, etc. (FBR, 2006). Virou “uma outra cidade, com regras e normas próprias de estruturação espacial” (LEITÃO, 2004, p.43). Os 46% dos prédios possuem três andares e 24% têm cinco ou mais pavimentos (FBR, 2006). Na favela há três escolas municipais que atendem 2.347 alunos, que é 100 alunos mais por instituição que em São Conrado (Secretaria Municipal de Educação). Mas, a escolaridade média alcança apenas quatro anos de estudo, 2% dos moradores tiveram acesso a curso universitário e 5% não sabe ler nem escrever (IBGE, 2000).

A favela da Rocinha tem a estrutura de uma cidade compacta, sendo complexa com bairros mais e menos pobres, o que demonstra não apenas o nível financeiro das pessoas, quanto também as condições de vida com toda a abrangência deste termo. A localização da favela entre dois bairros muito ricos enfatiza a segregação sócio-espacial e o caráter excludente existente no Rio de Janeiro. Isto muitas vezes força os próprios moradores de favela a tomar conta do seu lugar, melhoramentos através do mutirão e sem nenhuma assistência técnica. O papel dos movimentos participativos está no fato de que, as ações voluntárias dos moradores podem e precisam

¹⁷ Sandra Cavalcanti foi secretária de Serviços Sociais no governo Carlos Lacerda, no início da década de 1960.

ser dirigidas de forma técnica e mais efetiva, isto porque movimentos dirigidos fazem o encontro entre os atores não técnicos e os atores técnicos, produzindo uma integração e os melhoramentos realmente necessários aos moradores do local.

4.2

Movimentos participativos na Favela

As favelas cariocas passaram por muitas etapas na sua história, desde o desinteresse geral do país quanto as condições e problemas da comunidade, realocação do seu povo para os Parques Proletários¹⁸ até a tentativa da sua extinção no governo do presidente Dutra (1946-1951)¹⁹. Na época do governador Lacerda foram removidas 25 favelas. Quase 42 milhões dos moradores de favela foram deslocados, entre os anos 1968-1972 16 mil barracos foram destruídos (SARAYED-DIN, 2009).

Isto se deu, porque, como percebe Santos, o Estado

[...] pode decidir [o que aconteceu várias vezes no governo Lacerda] que um dado espaço e seus moradores não são mais compatíveis, ou mesmo a manutenção do lugar e seu ocupante são intoleráveis. (1981, p.198)

Assim, nasce um não-morador que, segundo o ator que deveria ter uma certa neutralidade (o Estado), deveria ser removido porque não pertence ao lugar - aquele lugar é bom demais para ele. Deve-se destacar que estes processos foram gerados pelo interesse governamental na urbanização da cidade e não pela preocupação pelas condições da vida dos moradores.

Jacques (2003) propõe que ao invés de o poder público impor sua própria lógica construtiva em favela, poderiam criar uma nova metodologia

¹⁸ Na metade do século XX formam-se os primeiros Parques Proletários na Gávea, Caju, Leblon. Serviam como os abrigos para os moradores de favela durante a execução das melhorias nas suas moradias.

¹⁹ Durante o governo do presidente Dutra (1946-1951) nasce o plano de extinção de favelas que chega a propor o retorno dos moradores para o seu estado de origem, ou seja, a sua expulsão da cidade (DENALDI, 2003).

inspirada no *jeitinho*²⁰ de construir na própria favela, ou seja, seguir os movimentos já iniciados pelos moradores. O *jeitinho* viraria uma ferramenta nova de uma nova maneira de se pensar o projeto. É o que começa a ser discutido pelo Santos em Brás de Pina, em plena ditadura militar.

O processo [de que se constroem as favelas] compõe uma estética própria, uma estética das favelas, que é completamente diferente da estética da cidade dita formal e possui características peculiares. As favelas possuem um universo espacial próprio (mesmo sendo diferentes entre si) e ao mesmo tempo fazem parte da cidade como um todo, da paisagem urbana. Algumas características básicas do dispositivo espaço-temporal (mais do que o próprio espaço é a temporalidade que causa a diferença) das favelas podem ser exemplificadas por três figuras conceituais (não são somente formais/metáforas espaciais), em três escalas diferentes: Fragmento, Labirinto e Rizoma. (JACQUES, 2003, p.7-8)

Os barracos de favelas (Fragmentos) evoluem constantemente na construção cotidiana, continuamente inacabada, que formam naturalmente, sem plano prévio, os Labirintos – os becos de favela. Esse processo desordenado, dinâmico e instável, em movimento constante está definido pela autora como o sistema erva-rizoma.

Uma das primeiras tentativas participativas aconteceu em 1979,

[...] com a criação de uma Secretaria de Desenvolvimento Social, (...) com a formação do Programa de Educação Sanitária e do Projeto Mutirão, que forneciam material e prestavam assistência técnica e social para a autoconstrução de moradias. (IZAGA, et.al., 2014, p.91)

Mas, quem realmente mostrou o seu interesse pela qualidade de vida do “povo favelado” e assim estabeleceu um marco importante na urbanização participativa de favelas foi o arquiteto Carlos Nelson Ferreira dos Santos em 1964 na favela Brás de Pina. Graças a transformação do morador-cliente em ator ativo do processo que junto com, grupo dos estudantes envolvidos na Federação das Favelas do Estado da Guanabara (FAFEG) e o financiamento da Companhia de Desenvolvimento de

²⁰ O “jeitinho” de Jacques (2003) vem da característica própria dos brasileiros, significa “um desvio das normas habituais, e até mesmo das leis” (JACQUES, 2003, p.4), o que no âmbito de favela gera processos de invenção como uma condição de sobrevivência.

Comunidades (CODESCO), a favela Brás de Pina resistiu à remoção do Governo Carlos Lacerda e virou um bairro formal. O ambiente, assim, melhor se adaptou às necessidades dos moradores e se incorporou à cidade.

Santos (1981) baseando nesta experiência, percebe que talvez, os movimentos, no início vem como “uma enorme força política”, mas baseiam-se em crises inerentes ao sistema (suportes materiais, simbólicos), que está escondido atrás da crise urbana. A crise urbana pode servir até para juntar os moradores e começar a luta, mas o problema é mais profundo e vem da estima do “favelado” que quer ganhar o título de cidadão através, entre outros, embelezamento físico e infraestrutura básica da sua moradia.

Além disso, urbanizando a área da favela aumenta-se o valor da terra – agora que há infraestrutura, transporte e etc., é melhor vender, gerar lucro com a terra – e se mudar para outra favela. Os moradores mais pobres de Brás de Pina vendiam os seus direitos de participar no programa e se mudavam para áreas mais distantes e precárias (SANTOS, 1981). Isto significa que a classe média, media-baixa está entrando nas áreas urbanizadas das favelas (diminui o seu nível da vida) e as favelas não desaparecem – as pessoas que se moveram vão construir novos barracos em outras favelas, aumentando o tamanho delas.

Outra experiência, que vale ser destacada é o programa Favela Bairro, considerado até hoje como uma das melhores intervenções na habitação pelo governo municipal do Rio de Janeiro. O programa foi implementado pelo prefeito César Maia (1993-1996) que, diante de décadas de violência do narcotráfico nas favelas, foi pautado por uma filosofia de reconstrução da cidade acompanhada por um Plano Estratégico. Assim, começa a definir as bases da política habitacional, criando

[...] diversos programas voltados para atender diferentes situações de precarização da habitação como o Programa Favela-Bairro, dirigido para as favelas; o “Morar Legal”, de regularização de loteamentos irregulares e o “Novas Alternativas”, que trabalhou na recuperação de antigas vilas e cortiços, entre outros. (IZAGA, et.al., 2014, p.92)

O Programa Favela-Bairro assegurava uma ação constante para a melhoria com intervenções em saneamento básico, abertura de vias e construções de unidades habitacionais de realocação.

O problema é que este atendia apenas as favelas de pequeno porte (500 a 2.500 domicílios), por tanto a Rocinha não estava incluída no favorecimento. No entanto, os moradores da Rocinha, além da falta do apoio do governo, sempre lutavam por suas melhorias.

Podemos dizer que a União dos Trabalhadores de Favela (UTF), foi a primeira tentativa de organização do movimento comunitário de favelas. Criada no Morro do Borel para evitar a remoção da favela, a UTF serviria de inspiração e modelo para todas as outras associações que nasceram nos anos seguintes. (BRASIL, 2011 p.35)

Conseguiram, entre outras, na década de 1970, a extensão da rede de energia elétrica da Light; em 1976 a implantação de água; em 1977 a coleta domiciliar de lixo (SOARES, 2011) e a partir de 1980 resolveram os problemas de mobilidade interna através do estabelecimento de serviços informais como “cabritinhos”²¹ e moto-táxi (IZAGA, et.al., 2014) e naquela década, através do Projeto Mutirão na limpeza de valas, conseguiram um posto de saúde, o Posto Albert Sabin (M&T, 2008, p.107), tudo através de sofrimento e da luta pelo acesso aos serviços públicos e pelo direito à moradia digna.

“Foram muitos os momentos onde a gente começou a aprender como tratar essas repartições. Que a gente tem mesmo direitos, coisas que talvez a gente já tivesse até esquecido, porque nunca acontecia nada por parte da municipalidade, da prefeitura. Cobrando deles a gente foi percebendo que algumas respostas começaram a vir” – Padre Cristiano em 1981. (UPMMR, 1983, p.120)

Esta atitude deve ser enfatizada, pois é significativa para o tema da participação social na Rocinha e, graças a ela em maio de 2004, depois de um conflito armado entre traficantes da Rocinha e do Vidigal, chamado da “Guerra da Rocinha”²², as associações: União Pró-Melhoramentos dos Moradores da Rocinha (UPMMR), Associação de Moradores de São

²¹ Serviços de kombis (Volkswagen).

²² O confronto causou a morte de pelo menos 18 moradores da Rocinha. Os bairros ficaram isolados do restante da cidade durante uma semana.

Conrado (AMASCO) e outras representantes da Barra da Tijuca, Gávea, Leblon, se uniram para criar Fórum Técnico da Rocinha. Este Fórum, chamado pelos moradores de Fórum dos Ricos, pretendia elaborar um projeto urbanístico para a transformação da Rocinha num bairro. (SARAYED-DIN, 2009)

Seu principal objetivo é elaborar um Plano de Urbanização para a Rocinha que, além de moradias de boa qualidade, promova formação cultural e técnica para os moradores e oportunidades de trabalho na própria comunidade, tornando-a o máximo possível auto-sustentável. O projeto deverá ainda ser capaz de criar, de forma generalizada, uma consciência ecológica em relação às matas do seu entorno, obtendo assim um maior envolvimento das comunidades na sua preservação. (FORUM, 2004)

Já naquele Fórum surge a ideia de se elaborar um Plano Diretor de Desenvolvimento para a Rocinha que será utilizado depois pelo arquiteto Toledo no Concurso.

Os debates foram realizados em grupos temáticos no Hotel Intercontinental em São Conrado e juntava tanto os representantes do poder público como os moradores da Favela. Na sua participação encontraram-se personagens como a, naquela época pertencente ao quadro de docentes da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), professora Raquel Coutinho²³, o presidente da AMASCO José Britz, os moradores nascidos e criados na Rocinha: Paulo César (conhecido como PC), Aurélio Mesquita (Aurélio) e Antônio Edigler Viana (Edigler). O grupo da urbanização foi liderado pelo arquiteto Mauro Guarany²⁴, representante do IAB-RJ, que morava em São Conrado e através do seu motorista conheceu e começou a frequentar a favela da Rocinha (SARAYED-DIN, 2009).

Paralelamente, outro fórum promoveu encontros durante duas semanas de técnicos da SEMADUR no local da empresa Microlins, na

²³ Rachel Coutinho Marques da Silva atualmente é professora na Universidade Federal do Rio de Janeiro, mas naquela época foi a Coordenadora Acadêmica do Curso de Arquitetura e Urbanismo da PUC-Rio.

²⁴ Mauro Guarany – formado em Arquitetura na Universidade do Brasil na década de 1960, representante do Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB, professor na Universidade Santa Úrsula, envolvido livremente no Fórum Técnico da Rocinha e elaboração do seu plano urbano através da plena participação social.

Rocinha enquanto havia a estruturação do Concurso Público Nacional de Ideias para Urbanização do Complexo da Rocinha.

Foram mais de quinze reuniões realizadas com o objetivo de definir as diretrizes para o desenvolvimento da Rocinha através de intervenção governamental para não perder a mobilização atingida a partir do incidente da guerra. (BRASIL, 2011, p.40)

Em outubro de 2005, o Governo do Estado do Rio de Janeiro, juntamente com o IAB-RJ lançaram o edital do Concurso. Isto impediu a legalização do trabalho desenvolvido pelos grupos, mas o conhecimento e o material ganhado durante o desenvolvimento do trabalho voluntário da toda a equipe do Mauro foi disponibilizado para os participantes do Concurso. Além disso pressionaram o IAB-RJ para colocar um morador da Rocinha (Aurélio Mesquita) no júri.

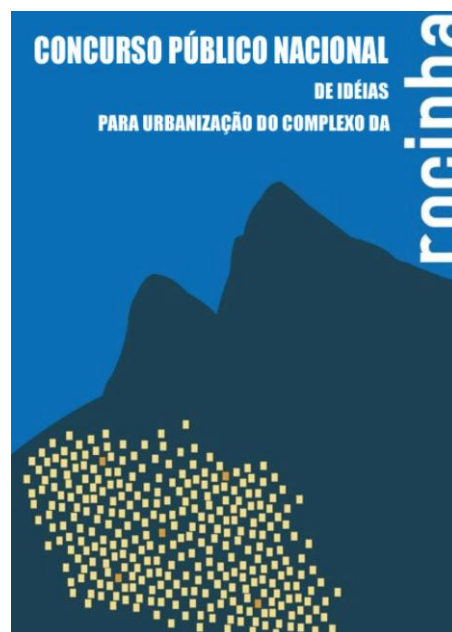


Figura 15: Concurso Público Nacional de Ideias para Urbanização do Complexo da Rocinha. Fonte: Edital, 2004.

4.3 Planejamento Participativo na elaboração do Plano Diretor da Rocinha

Quando surge o Concurso Público Nacional de Ideias para Urbanização do Complexo da Rocinha o planejamento participativo entra em outro ritmo. Já não se trata do trabalho voluntário para repensar o urbanismo da Rocinha, mas do trabalho governamental que exige dos autores das propostas uma certa estrutura burocrática.

Exemplos como o da impossibilidade de participação do arquiteto Mauro Guaranyis no Concurso, citado em entrevista à pesquisadora pelo arquiteto e urbanista Marat Troina (2017, Informação verbal), testemunham

da oficialidade do pleito como ação governamental o que exigia uma ordenação organizacional dos participantes.

De acordo com o entrevistado, Mauro Guaranys não tinha condições necessárias para, no sentido burocrático, de cumprir as exigências do rito do Concurso, o que Toledo tinha em vários aspectos, incluindo experiências anteriores de projetos estruturais ligados a Rocinha (TROINA, 2017, Informação verbal).

O arquiteto Luiz Carlos Toledo atuou principalmente nas áreas da arquitetura hospitalar (inspirado pelo trabalho de Lelé²⁵), urbanismo, processo projetual, sempre com enfoque no aspecto social²⁶. Mas, o tema da favela também não era desconhecido para ele. Desde criança conviveu com a favela do Morro do Fogueteiro, na época da graduação frequentava bastante a comunidade de Cerro-Corá (Cosme Velho) e, como admite numa entrevista: “tive a sorte de ficar muito amigo do Carlos Nelson [Ferreira dos Santos], o trabalho dele teve grande influência na minha vida” (CAU/RJ, 2015).

A sua história com a favela da Rocinha começou com o projeto da Vila Olímpica da Rocinha nos anos 80. – uma laje na saída do túnel sobre a Autoestrada Lagoa-Barra para quadras de esporte – acabou não sendo realizada.

O arquiteto Toledo então “concentrou profissionais que já haviam trabalhado anteriormente no bairro, moradores e integrantes das reuniões após o acontecimento de 2004” (BRASIL, 2011 p.41), convidou para a sua equipe, entre outros, Mauro Guaranys responsável depois pelo projeto arquitetônico do Centro de Convivência, Comunicação e Cultura e os moradores PC e Edigler e na pequena birosca da Rocinha elaboraram o projeto vencedor, que dentro dos doze trabalhos enviados para o julgamento no IAB-RJ, cumpriu mais o seu objetivo, que foi

[...] a seleção de ideias relativas à urbanização da Rocinha, que melhor atendam às necessidades da comunidade local, promovendo a melhoria da qualidade de vida de seus moradores, bem como a sua integração à cidade em suas dimensões física e social. (EDITAL, 2005)

²⁵ João Filgueiras Lima (conhecido como Lelé; 1932-2014) foi um grande arquiteto especialmente conhecido pela atuação na área da arquitetura hospitalar.

²⁶ A tese do doutorado de Luiz Carlos Toledo trata da humanização da arquitetura hospitalar.

No entanto, ganhar não significa ser contratado.

Com a conclusão do concurso, ficou novamente a cargo da sociedade civil manter a mobilização em torno da melhoria das condições da vida na Rocinha. Aqueles que acreditavam nas ideias do projeto vencedor mantiveram sua militância realizando reuniões no bairro e fora. (BRASIL, 2011, p.41)

A mobilização foi mantida pelo arquiteto Toledo que atuou como pressão externa durante todo o ano 2006 e início de 2007, mesmo não sendo contratado, realizava uma série de reuniões semanais, audiências públicas, conferências, seminários com os moradores da Rocinha em vários lugares, como o pátio da Capela Nossa Senhora da Boa Viagem, na Escola de Samba Acadêmicos da Rocinha e ainda em escolas, creches e associações de moradores, onde, em grupos menores, discutia-se os problemas de cada vizinhança (até mesmo com crianças). Muitas vezes esses encontros eram divulgados e transmitidos pelas mídias locais. Por iniciativa de moradores este processo, mesmo que informalmente, culminou com o lançamento do Plano Estratégico do Laboriaux e tem contribuído para a construção do Plano Diretor da Rocinha.

Toledo veio porque tinha interesse em ser contratado, mas claro que acabou criando relações com as pessoas. E a gente descobriu que ele parecia um cara sério, claro, defendendo os seus interesses, mas por ser aberto com a comunidade, sendo sempre claro com as pessoas. [...] Não se colocou em nenhum momento que estava aqui por bondade, estava aqui porque queria executar o projeto, era importante para ele, não só economicamente como profissionalmente. Isso ficava claro. (OLIVEIRA, 2017, Informação verbal)



Figura 16: Reuniões realizadas voluntariamente pelo arquiteto Toledo, depois de vencer o Concurso e antes de ser contratado. Fonte: M&T, 2007A, p.158-159.

Foram realizadas as seguintes reuniões:

a) Audiências Públicas

Audiência Pública realizada em 13 de março de 2006, na Câmara de Vereadores da Cidade do Rio de Janeiro, por iniciativa da Vereadora Aspásia Camargo.

Audiência Pública realizada em 27 de março de 2007, na Câmara de Vereadores da Cidade do Rio de Janeiro, por iniciativa da Vereadora Andréa Gouveia Vieira.

b) Conferências

Apresentação das Idéias do Concurso para o PROARQ – Programa de Pós Graduação em Arquitetura da Faculdade de Arquitetura da UFRJ – 14/ 03/2006.

Apresentação das Idéias do Concurso no Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento do Rio de Janeiro – 04/ 03/2006.

Palestra: O Plano Diretor da Rocinha – Clube de Engenharia – 01/ 08/2006.

Palestra: Planejando a Cidade através de concursos: Uma reflexão a partir do Plano Diretor da Rocinha. IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – 08/05/ 2006.

Palestra: Projeto de Urbanização da Favela da Rocinha – Faculdade de Arquitetura da UFRN – Natal – 22/11/ 2006

Palestra: Projeto de Urbanização da Favela da Rocinha – Faculdade de Arquitetura da UFF – Niterói – 24/05/2007

Palestra: Projeto de Urbanização da Favela da Rocinha – Fundação Casa Rui Barbosa 29/05/2007

c) Seminários

Seminário Habitar a Cidade – Urbanização da Rocinha - Faculdade de Arquitetura da UFRJ – 27/11/2006.

KUL and UN-Habitat Urban Planning & Design Seminars - UN-Habitat – Knocking down the walls: urban design and social integration in Rocinha community, the Example Area as a case study – 06/ 12/ 2006.

Seminário de Avaliação do Programa de Regularização Fundiária Fundação Bento Rubião – 31/ 03/ 2007.

Seminário de Apresentação do Programa de Regularização Fundiária da Fundação Bento Rubião para a comunidade – 18/ 04/ 2007 (M&T, 2007a, p.161)

O processo participativo informal aconteceu até que o candidato para o Governo do Estado do Rio de Janeiro, Sr. Sergio Cabral Filho, publicamente assumiu a contratação do projeto de urbanização como um compromisso da campanha.

No período eleitoral de 2006, o presidente da Associação de Moradores da Rocinha, Wiliam de Oliveira, fez uma provocação ao Sr. Sergio Cabral Filho, então candidato ao governo do estado, para dar continuidade ao projeto de urbanização. Cabral se comprometeu e foi eleito. (BRASIL, 2011, p.36)

O Governador Sergio Cabral Filho cumpriu a sua promessa e a equipe na liderança do arquiteto Toledo e sua empresa M&T, associada a diversas outras formas de projeto, oficialmente entrou na Favela, formando lá o escritório do qual a porta sempre estava aberta para receber todos os comentários, as críticas e as propostas dos moradores.

O trabalho, no entanto, não segue a lógica de um Plano Diretor, já que em paralelo a elaboração dos levantamentos iniciais de campo são feitos diversos projetos arquitetônicos indicado na fase do Concurso.

O certo era eu fazer o Plano: diagnostico, proposta, detalhar o projeto e depois construir e avaliar. O Governo não pensa assim. Era a primeira vez que o Sergio Cabral ouviu falar no plano e pensou que o plano tivesse pronto, não fazia ideia da urbanização da Rocinha. Fui o primeiro que na cara dele falei „não, não tem plano nenhum, o concurso era para fazer um plano” e ele ficou pasmo. O EMOP levou aquelas 6 pranchas do concurso para ele e viu que eu tinha uma proposta de obras, entre outros, de moradia, creche, centro esportivo, alargamento da rua 4. Ai, chegou para mim, dizendo: “olha, vamos fazer um contrato para o plano diretor e vamos fazer contrato para essas obras aqui”. (TOLEDO, 2017, Informação verbal)

Os moradores, junto com o arquiteto Toledo mantiveram a mobilização social na Favela através das várias reuniões até a contratação da M&T, preparam o campo para a planejamento participativo formal da elaboração do Plano Diretor da Rocinha e assim a efetiva chegada dos atores técnicos que trabalhariam nas áreas necessárias.

4.3.1

Correlação entre os atores do grupo de trabalho

Na elaboração do Plano Diretor da Rocinha trabalharam vários técnicos e moradores da favela que tomaram duas decisões importantes:

1. A primeira foi formar uma equipe de levantamentos de campo composta, na sua maioria por jovens da comunidade, devidamente capacitados para o trabalho.
2. A segunda foi a de instalar um escritório dentro da Rocinha para acompanhar e apoiar os trabalhos das equipes durante a realização dos trabalhos de campo

assim como as reuniões participativas. A presença de um escritório na comunidade, aberto à população para receber sugestões e dirimir dúvidas, cumpriu também um papel simbólico importante, qual seja o de demonstrar que a elaboração do Plano podia ser feita com a comunidade participando efetivamente do processo. (TOLEDO, 2015, Informação verbal)

Baseando-se nestas decisões e para melhor apresentação dos atores do grupo de trabalhos, estes foram divididos em dois grupos: Equipe de Escritório e Equipe de Campo.

A Equipe de Escritório atuou com o intuito de apoiar as pessoas envolvidas diretamente com as atividades de campo. Outra atuação importante desta Equipe foi a de “promover a discussão com os moradores, aproximando a equipe técnica da realidade vivida diariamente na comunidade” (M&T, 2007a, p.7). Na Equipe de Escritório juntaram-se os técnicos da M&T: Luiz Carlos Menezes Toledo, Luiz Claudio de Paiva Franco, Reinaldo Pereira de Souza, Vera Rocha; do Instituto Locus: Solange Carvalho, Daniela Javoski, Tatiana Terry, Sonia Silva, Vanderson Berbat, Tatiana Jung; e também o Jonathas Magalhães P da Silva do Ministério da Previdência Social (MPS), o arquiteto Hilton Esteves Berredo, José Carlos Franco Corrêa, Mauro Guarany e os cidadãos moradores da Rocinha como PC e Edigler, militantes do movimento popular.

No que dizia respeito a forma como esta equipe de aspecto plural atuou, constata-se que,

[...] pequenas dificuldades iniciais de alguns técnicos em trabalhar em igualdade de posição com os dois moradores da comunidade foram rapidamente superadas e substituídas por admiração, confiança e respeito mútuo. (TOLEDO, 2010, p.94)

A Equipe de Campo, geralmente responsável pelo Levantamento de Dados Primários Complementares, ou seja, pelos “levantamentos físicos e socioeconômicos [...], documentando os problemas urbanísticos, habitacionais e de infraestrutura” (TOLEDO, 2010, p.96-97), foi formada por 50% de estudantes da Rocinha que estivessem cursando “arquitetura, urbanismo, técnicos em edificações e afins, e da área social, que foram capacitados para esta tarefa” (M&T, 2007a, p.118) e “50% de estudantes

do ensino superior que residissem em outras áreas da cidade” (M&T, 2007a, p.7), totalizando 12 estagiários. Isto melhorou as barreiras pré-conceituais, integrou a equipe técnica com os moradores.

[...] os que vieram de fora tiveram a oportunidade de abandonar muitos preconceitos e a partir de então enxergar uma outra Rocinha, que diante de seus olhos adquiria cores, sons, movimentos até então insuspeitos. Alguns, com espanto, puderam perceber até mesmo algum sentido em sua inusitada organização espacial. Os de dentro também se transformaram, vendo suas contribuições valorizadas e incorporadas ao trabalho e, pouco a pouco, passaram a tê-lo como seu e se antes os preconceitos e desconfianças preponderavam, agora a confiança e o comprometimento dominavam o grupo, dando lugar a um processo que mais do que participativo poderia ser chamado de colaborativo. (TOLEDO, 2010, p.92)

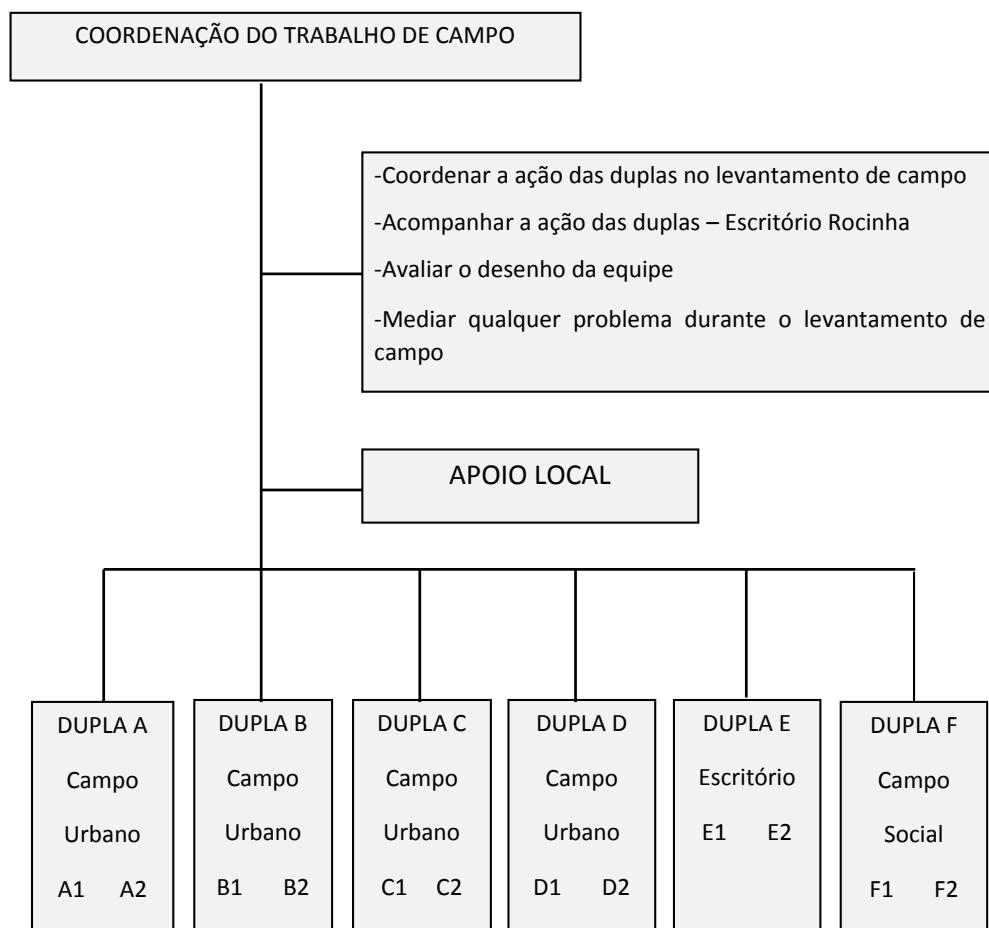


Figura 17: Estrutura da Equipe de Campo da Pesquisa Socioeconômica. Fonte: M&T, 2007a, p.119.

Esta equipe foi dividida em 5 duplas, conforme demonstra a figura 17, responsável pelo levantamento de dados de campo, sendo uma dupla,

Dupla F, direcionada para levantamento de dados socioeconômicos exclusivamente, mais uma dupla, a E, foi formada pelos 2 estagiários qualificados nos programas gráficos de digitalização (entre eles estagiava o Marat Troina que depois tornou-se líder na época do PAC) e com alguma experiência profissional em projetos similares que deram suporte para o escritório de campo na digitalização das informações de campo para o coordenador do trabalho de campo, arquiteto Reinaldo Pereira de Sousa, residente no Escritório de Campo. Toda a Equipe de Campo teve o apoio local do PC e Edigler, que ajudaram na orientação da área e facilitaram a comunicação com os moradores durante os levantamentos (M&T, 2007a, p.118-119).

O componente inovador da proposta está no fato de integrar e dialogar, no conhecimento de uma dada comunidade, dados socioeconômicos, habitacionais e urbanos, que geralmente são tratados de forma independente, mas que estão sempre interligados na problemática da pobreza. Além disto, emprega jovens da própria comunidade como pesquisadores, que uma vez capacitados para a coleta dados, poderão realizar tarefas semelhantes em outras áreas, em ações desenvolvidas pelo Instituto LOCUS ou por outras agências de pesquisa. (M&T, 2007a, p.118-119)

Os atores da equipe de campo foram selecionados através de entrevista e preenchimento da ficha para avaliação (M&T, 2007a, p.130). A entrevista confirmou que o candidato era estudante dalguma área descrita anteriormente e tinha a disponibilidade de horário. A ficha do “mapa mental da Rocinha representando vias e referências” avaliou a sua capacidade de compreensão espacial necessária para o trabalho de campo.



Figura 18: Aula expositiva da metodologia e do projeto, trabalho em campo. Fonte: M&T, 2007a, p.7.

Já na primeira reunião aconteceu o compartilhamento do conhecimento técnico com os moradores. O arquiteto responsável - Reinaldo Pereira de Souza - explicou a metodologia e o projeto aos jovens selecionados através de aulas expositivas e aulas práticas, técnicas de diagnóstico participativo e realização de exercícios no campo.

Tempo	Tema	Metodologia	Recurso	Observação
10h- 10:30	Abertura Apresentação do Projeto de Urbanização	Expositiva	Data Show	-
10:30- 11:15	Dinâmica Importância da Pesq. Campo	Expositiva Dinâmica	Data Show	Passar lista de presença
11:15 – 11:25	Intervalo			
11:25 – 11:35	Apresentação geral da pesquisa Urbanística	Expositiva	Data Show	-
11:35 – 11:45	Apresentação geral da pesquisa Social	Expositiva	Data Show	-
11:45 – 11:50	Separação dos grupos/ mudança de sala			
11:50 – 13:00	Grupos de trabalho	Expositiva Trabalho em grupo	Data Show	-

Figura 19: Programação da oficina de treinamento do urbanismo e do social com as equipes de campo. Fonte: M&T, 2007a, p.121.

O primeiro módulo constou de uma apresentação geral do Plano de Desenvolvimento Sócio Espacial do Bairro da Rocinha, desde o concurso de ideias até a presente data, para uniformização das informações.

No segundo módulo, focou na apresentação do papel do entrevistador de campo, os objetivos dos dados a serem levantados por eles e a compreensão a importância de sua atuação na equipe e no Plano de Desenvolvimento Sócio Espacial do Bairro da Rocinha.

No terceiro módulo foram feitas as apresentações das pesquisas urbanística e sócioeconômica, para toda a equipe, com a divulgação dos cronogramas, da subdivisão das áreas e o desenho da equipe de campo. Após esta exposição, as equipes foram separadas para o aprimoramento dos instrumentos de levantamento de dados específicos. (M&T, 2007a, p.121)

Depois foi aplicada uma técnica dinâmica para os atores se conhecerem através de um jogo – repetindo os nomes e gestos pertencente às aquelas pessoas do todo grupo. Tudo isto para estabelecer a linguagem

comum na Equipe de Campo e a dividir em Duplas comentadas. Agora já todos conhecem as suas responsabilidades.

Dinâmica e Trabalho em Grupo

Dinâmica:

Quantidade de grupos: Todos

Procedimento: Em círculo, um participante por vez dará um passo a frente e falará o nome, a faculdade e o curso, posteriormente fará um gesto. Depois todos deverão **repetir o nome e o gesto**.

Resultado: Todos os participantes se apresentarão.

Tempo Estimado: 10 min

Grupo de Trabalho urbanístico:

Quantidade de grupos: 5

Procedimento: Apresentação dos Instrumentos (mapas e dados a serem levantados). Resposta às dúvidas que forem surgindo.

Material:

10 Manuais;

10 canetas.

Resultado: Todas as dúvidas serão esclarecidas.

Tempo Estimado: 60 min

Grupo de Trabalho Social:

Quantidade de grupos: 1

Procedimento:

1- Leitura do Manual e dos Instrumentos (questionário e dicionário do questionário)

2- A dupla fará uma simulação de entrevista utilizando o questionário.

Material:

02 Manuais;

02 Questionários;

02 Dicionários do questionário;

02 canetas.

Figura 20: Dinâmica e Trabalho em Grupo. Fonte: M&T, 2007a, p.122.

No dia seguinte, reforçou-se a capacitação com mais uma leitura de material e esclarecimento das dúvidas. Aplicou-se preliminarmente o método (M&T, 2007a, p.7) em campo, para conhecer os seus limites e desafios. Depois, tudo isto foi comentado na reunião geral que tinha como o objetivo compartilhar as experiências e iniciar o trabalho, ou seja, o conhecimento do campo voltou para os técnicos. Avaliou-se a qualidade do conteúdo, a compreensão e o envolvimento dos participantes através de

um instrumento de avaliação – Ficha de Avaliação da Capacitação das Equipes de Campo.

4.3.2 Co-desenvolvimento do Plano Diretor

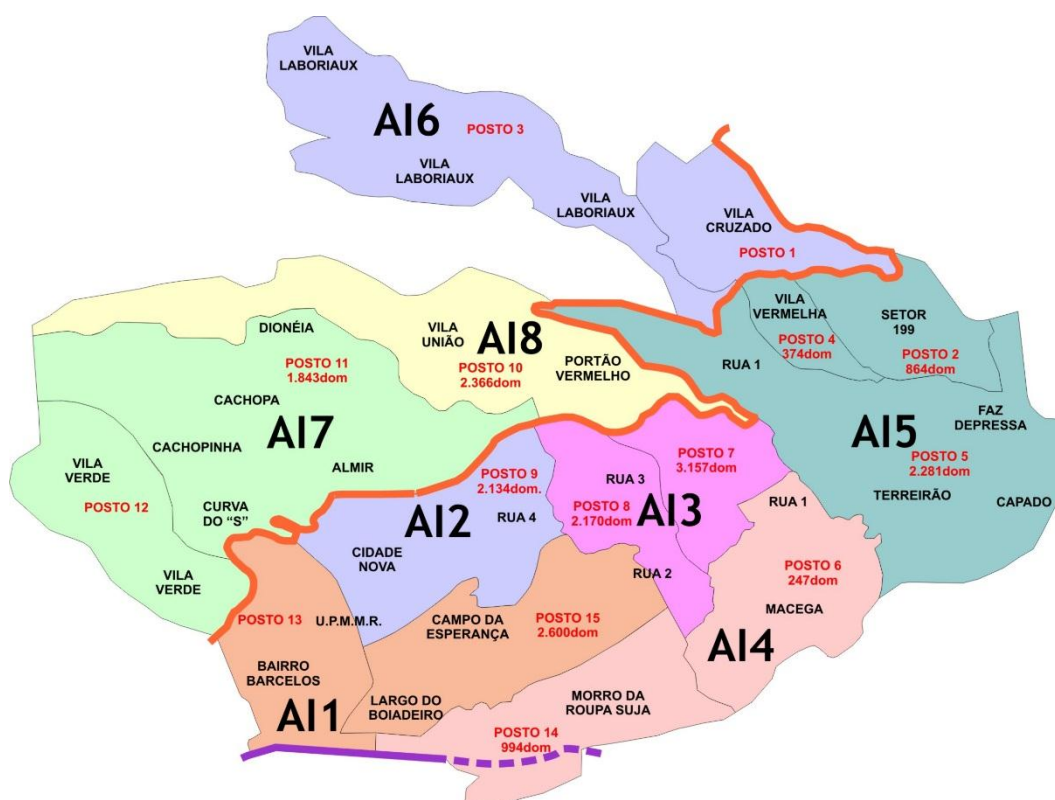


Figura 21: Subdivisão do Complexo da Rocinha em Área de Intervenção (AI). A linha mais fina corresponde à divisão adotada pela Fundação Bento Rubião. Fonte: M&T, 2007a, p.115.

Como já foi enfatizado a ideia do Plano Diretor surgiu da atuação dos moradores, pois as lideranças comunitárias para conseguirem qualquer melhoria na Favela precisam das informações atualizadas e confiáveis (mapas, divisão da Favela, novas vielas, becos, limites, etc.). Para isto e para “facilitar o controle sobre os trabalhos de campo e facilitar a comunicação com a população local com o objetivo de ampliar sua participação no Plano” (M&T, 2007a, p.114) a metodologia segue o viés participativo adotado desde o Concurso e agrupa-se os bairros em setores

procurando uma certa homogeneidade em relação aos aspectos topográficos, urbanísticos, habitacionais e

[...] delimitados de forma que cada um deles correspondesse, em área e população, a uma favela de médio porte aproximadamente. Um estudo prévio das pesquisas pré-existentes da Fundação Bento Rubião e dos setores censitários do IBGE [e do Programa Saúde da Família] orientou a subdivisão do Complexo da Rocinha em áreas de levantamento, as quais estão sendo denominadas Área de Intervenção – AI. (M&T, 2007a, p.114)

A Equipe de Escritório detalha todo o processo que será desenvolvido, começando com a metodologia e os instrumentos para os levantamentos, através dos vários planos que serão criados, reuniões participativas que estarão acontecendo, terminando nos projetos executivos de infraestrutura e nos projetos executivos arquitetônicos. Especifica não apenas os objetivos e produtos das seguintes etapas como também os números e perfis das pessoas envolvidas. Naquelas especificações a participação dos moradores da Favelas muitas vezes limita-se às

[...] pesquisas direcionadas para o reconhecimento dos hábitos da população, a percepção ambiental dos moradores e propostas quanto à priorização das intervenções a serem realizadas (M&T, 2007a, p.62)

No entanto tudo isto serve para a elaboração da linguagem comum entre os atores e entendimento melhor da área pelos técnicos. Além disso, percebe-se a confirmação que o processo é cíclico, pois há uma possível previsão de retomar a etapa já passada.

OBS: Durante as Atividades 2 e 3, de levantamento de dados primários e secundários, o Plano de Intervenção estará sendo desenvolvido em paralelo. A partir da elaboração de um estudo inicial das soluções urbanas, poderá ser necessário o retorno das equipes de campo em áreas já levantadas objetivando maior aprofundamento dos dados. (M&T, 2007a, p.17)

O cronograma (Figura 22) foi estabelecido pela Equipe de Escritório e revisto pelos moradores através das “reuniões com a presença de centenas moradores” (TOLEDO, 2015, Informação verbal). Assim, por

exemplo, foi definido que o levantamento foi iniciado na área exemplar AI2 pela existência dos levantamentos parciais já desenvolvidos na etapa do Concurso, mas em vez de seguir a numeração das AI's foi “adequado à demanda da população do Laboriaux, que solicitou ser contemplada logo depois” (M&T, 2007a, p.116).

ÁREA	BAIRROS
AI 2	CIDADE ALTA
	RUA 4
AI 6	VILA LABORIAUX
	VILA CRUZADO
AI 1	BAIRRO BARCELOS
	CAMPO DO BOIADEIRO
	CAMPO DA ESPERANÇA
	UPMMR
AI 3	RUA 3
	RUA 2
AI 4	MACEGA
	MORRO DA ROUPA SUJA
	RUA 1

ÁREA	BAIRROS
AI 7	CACHOPA
	CACHOPINHA
	ALMIR
	CURVA DO S
	SUL DA RUA DIONÉIA
	VILA VERDE
AI 8	VILA UNIÃO
	PORTÃO VERMELHO
AI 5	TERREIRÃO
	CAPADO
	FAZ DEPRESSA
	SETOR 199
	VILA VERMELHA

Figura 22: Sequência e Cronograma de levantamento final, revisados a partir das demandas da comunidade. Fonte: M&T, 2007a, p.116.

Seguindo o cronograma o Grupo de Campo começou a recolher as informações de campo. Paralelamente foram feitas duas pesquisas: a urbanística desenvolvida pelas Duplas A-D; e a socioeconômica que tem como o objetivo “mapear as instituições, projetos e programas sociais e econômicos do bairro da Rocinha” (M&T, 2007a, p.117) desenvolvida pela Dupla F.

A pesquisa urbanística começa nas extremidades para as duplas se encontrarem no termino da atividade (Figura 23). Uma pessoa da dupla „olha no mapa e nas condições físicas do lugar” (M&T, 2007a, p.124) para criar o Mapa 1 (Figura 24), enquanto a outra “olha na comunidade e seus usos” (M&T, 2007a, p.124), ou seja, faz uma leitura urbana por marcar usos e apropriações dos locais (Mapa 2) e por tirar fotos (Mapa 3).

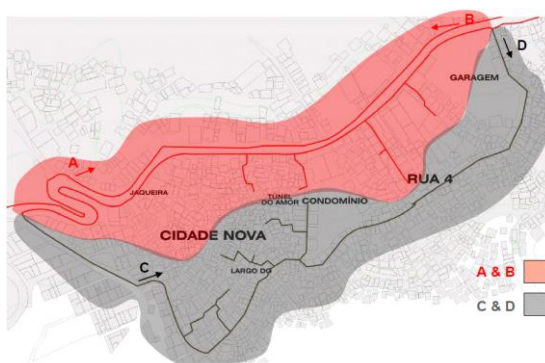


Figura 24: Estratégia de levantamento de campo. Fonte: M&T, 2007A, p.120.

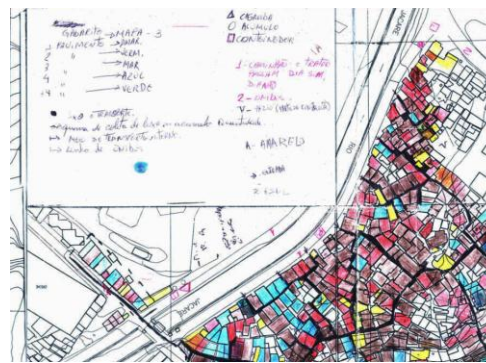


Figura 23: Levantamento de campo – exemplo de Mapa 1. Fonte: M&T, 2007A, ANEXO 4, p.30.

A rotina diária os obrigava a primeiro passar no Escritório para pegar os mapas, depois ficavam 3 horas em campo levantando os dados e, posteriormente, voltavam para o Escritório. Então, passavam uma hora desenvolvendo as Mapas 1-2-3, passando a limpo as informações colhidas no Campo, e entregavam à Dupla E, afim desta “interpretar os mapas de campo para gerar diferentes mapas temáticos no computador” (M&T, 2007a, p.126): sistema viário, uso do solo, gabarito, padrão construtivo, aspectos urbanísticos. Todos os mapas, depois da elaboração foram revistos, através de novas visitas a área para checagem da correção das informações, pois os estagiários mesmo perceberam essa necessidade e a incorporaram ao processo.

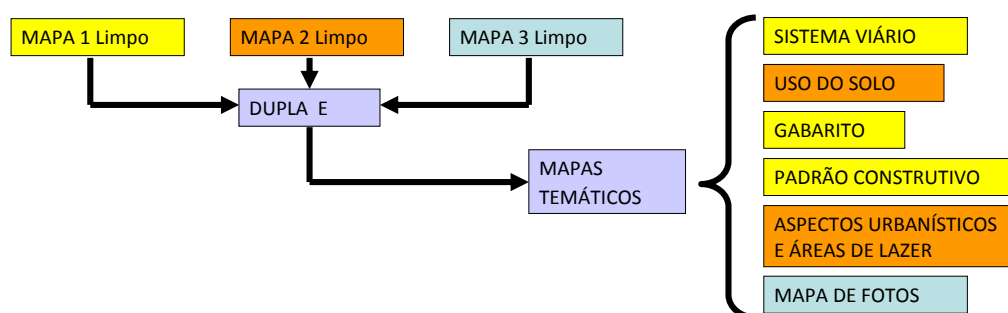


Figura 25: Instrumentos de monitoramento e de avaliação do levantamento de campo. Fonte: M&T, 2007a, p126.

A pesquisa socioeconômica começa com o mapeamento das instituições públicas e privadas que já existem na Favela, através das entrevistas individuais e levantamentos de informações por outras fontes em quatro lugares estratégicos: Associação de Moradores, Igreja, Posto de

Saúde e Escola; cria-se uma lista das instituições com os seus contatos. Depois levanta-se “os projetos e programas sociais e de desenvolvimento econômico” (TOLEDO, 2015, Informação verbal) naquelas instituições através do questionário estruturado “Cadastro das Instituições do Bairro da Rocinha” baseado nas seguintes referências básicas: dados de identificação, natureza, fonte de recurso, área de atuação, faixa etária de atendimento, serviços oferecidos, programas e projetos envolvidos, capacidade de atendimento (M&T, 2007a, ANEXO 5A).

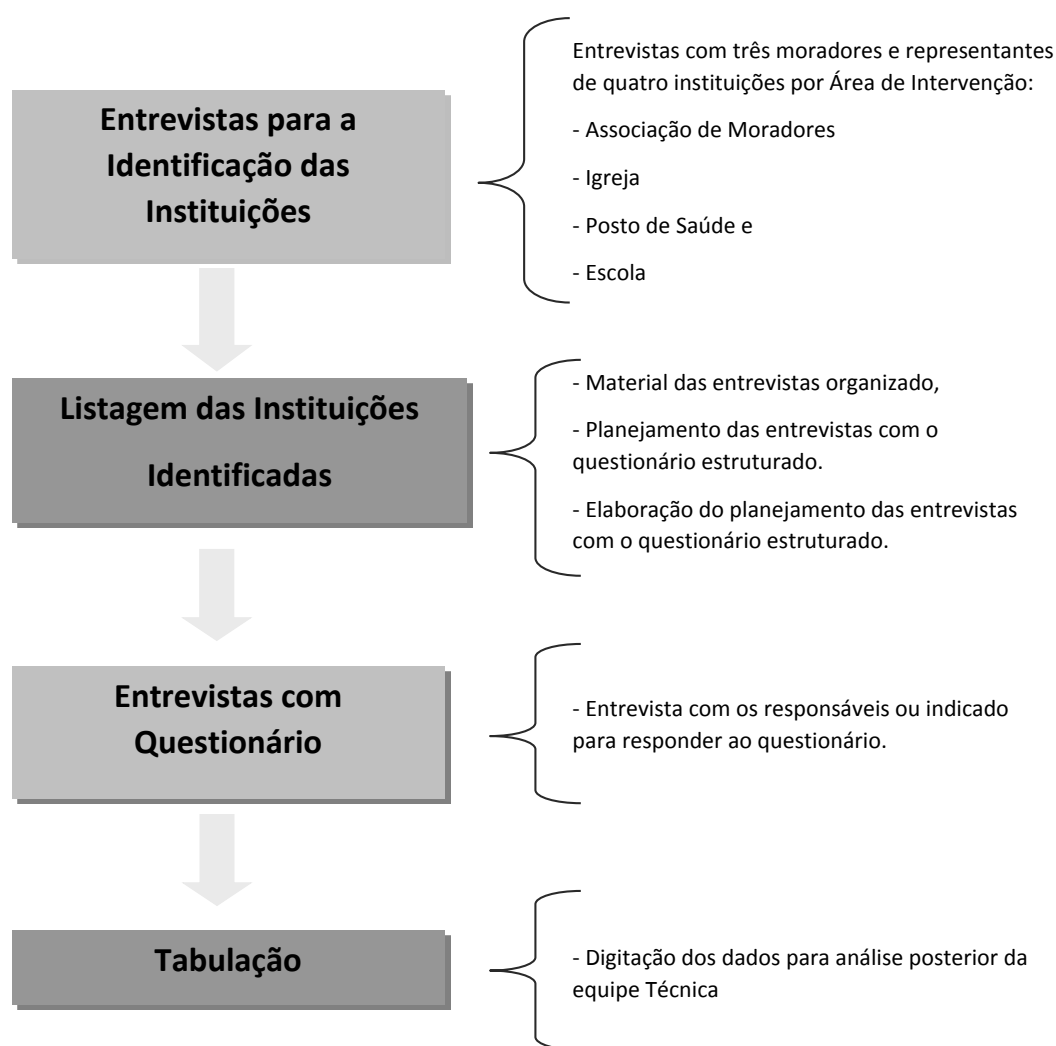


Figura 26: Etapas da pesquisa socioeconômica. Fonte: M&T, 2008b, p.76.

A rotina da Dupla F era muito parecida a das outras. Primeiro preparava-se o material no Escritório para depois o levar para o campo e voltar com os questionários preenchidos para o Escritório. Na sequência, confere-se o material preenchido e digitaliza-se os dados para uma

listagem das organizações com potencial dos programas sociais em desenvolvimento e para a análise posterior da Equipe de Escritório da inserção dessas instituições nos processos sociais.

Os dados assim recolhidos pela Equipe do Campo eram complementados pelos levantamentos secundários, ou seja, pelas pesquisas junto a Órgãos Públicos e outras instituições, que “já desenvolveram pesquisas de algum tipo como censos, cadastros, levantamentos socioeconômicos etc.” (M&T, 2007a, p.126), entre outras:

- Secretaria Municipal de Urbanismo;
- Instituto Pereira Passos-IPP;
- Secretaria Municipal do Habitat;
- Secretaria Estadual de Habitação;
- Secretaria Municipal de Meio Ambiente;
- Secretaria Estadual do Ambiente;
- Secretaria Municipal de Educação;
- Secretaria Estadual de Educação;
- Secretaria Municipal de Saúde;
- Secretaria Estadual de Saúde;
- IBGE (censo demográfico 2000);
- Fundação Bento Rubião (Programa de Regularização Fundiária desenvolvido para o Ministério das Cidades) (M&T, 2007a, p.126)

Estão complementadas também pela pesquisa bibliográfica referente à formação da favela da Rocinha. É um dos instrumentos participativos de troca de conhecimento que possibilita “um entendimento mais aprofundado da Rocinha na medida em que se resgata o conhecimento construído até o presente momento” (M&T, 2007A, p.103). Entre os materiais encontram-se uns depoimentos pessoais de moradores como: “O bandido e outras histórias da Rocinha” de Ronaldo Alves (1997), “Uma experiência de Luta” de Francisco de Oliveira ou “Varal de lembranças: histórias e causos da Rocinha”, trabalho conjunto da União Pro-Melhoramentos dos Moradores da Rocinha.

Juntando todas essas informações, elaboram-se os diagnósticos que serão apresentados e discutidos com os moradores pois acredita-se, que o diálogo com a população “possibilita a implementação tanto do projeto de requalificação urbanística, quanto do atendimento de uma legislação urbanística” (M&T, 2007a, p.27).

Se esta é uma verdade para as áreas da “Cidade Legal” torna-se uma necessidade ainda maior em áreas de favela onde a irregularidade e a ausência histórica do poder público necessitam de um pacto social para se enfrentar as dificuldades presentes e construir um futuro que inclua os moradores tornando-os cidadãos.

[...]

Com um amplo pacto social a respeito das formas de uso e ocupação do solo, assim como da manutenção de sua infra-estrutura, os projetos a serem desenvolvidos terão, por meio desse diálogo, o respaldo da comunidade potencializando a longevidade de suas implantações, possibilitando uma continuidade nas intervenções promovidas pelo poder público e facilitando as futuras manutenções da infra-estrutura urbana. (M&T, 2007a, p.27)

O resgate das opiniões complementam e garantem a adequação do projeto às realidades da Favela e permitem

1. que a população tenha conhecimento do projeto antes de sua consolidação, possibilitando dessa forma incorporar demandas existentes e não percebida por um olhar estritamente técnico.
2. o entendimento a respeito dos interesses, muitas vezes contraditórios, na requalificação da comunidade potencializando dessa forma a construção de um Pacto Social com a comunidade da Rocinha. (M&T, 2007a, p.27)

As reuniões participativas e a sua formatação variavam “conforme a necessidade da comunidade e dos técnicos envolvidos” (M&T, 2007a, p.167), mas estabeleceu-se uma estrutura básica que quando era preciso sofria adaptações ao longo do processo. Assim, o Plano Diretor previu três tipos das reuniões: a reunião geral, as reuniões em cada área de intervenção (AI) e a reunião devolutiva que, na prática, muitas vezes, juntava-se com as reuniões de cada AI. Para estabelecer uma linguagem comum, entre outros, explicava-se os estudos pela comparação com as referências espaciais bem conhecidas pelos moradores, como por exemplo a imagem de um campo de futebol (Figura 27), elaborou-se tanto maquetes físicas de isopor como, depois as maquetes eletrônicas dos projetos executivos, para explicar e discutir o relevo local, o que “permitiu que os moradores retornassem com questionamentos, informações e sugestões importantes que dificilmente existiriam sem o auxílio da maquete” (TOLEDO, 2010, p.95).

Entendemos que o esforço na tradução das questões técnicas em maquetes inclui o morador na discussão ao mesmo tempo em que divulga o trabalho desenvolvido. Ao mesmo tempo para se garantir a participação do morador no processo é necessário um material de divulgação que tenha a capacidade de deixar o morador a par dos cronogramas de reuniões e das questões levantadas.

Os dois conjuntos de produtos têm diferentes objetivos e justificativas:

- confecção de maquetes eletrônicas dos projetos executivos que serão desenvolvidos com o objetivo de proporcionar o correto entendimento das propostas arquitetônicas e urbanísticas desenvolvidas para o bairro da Rocinha.
 - desenvolvimento de peças gráficas que objetivam a divulgação das reuniões com a comunidade de forma a promover a participação dos moradores da Rocinha.
- (M&T, 2007a, p.96)

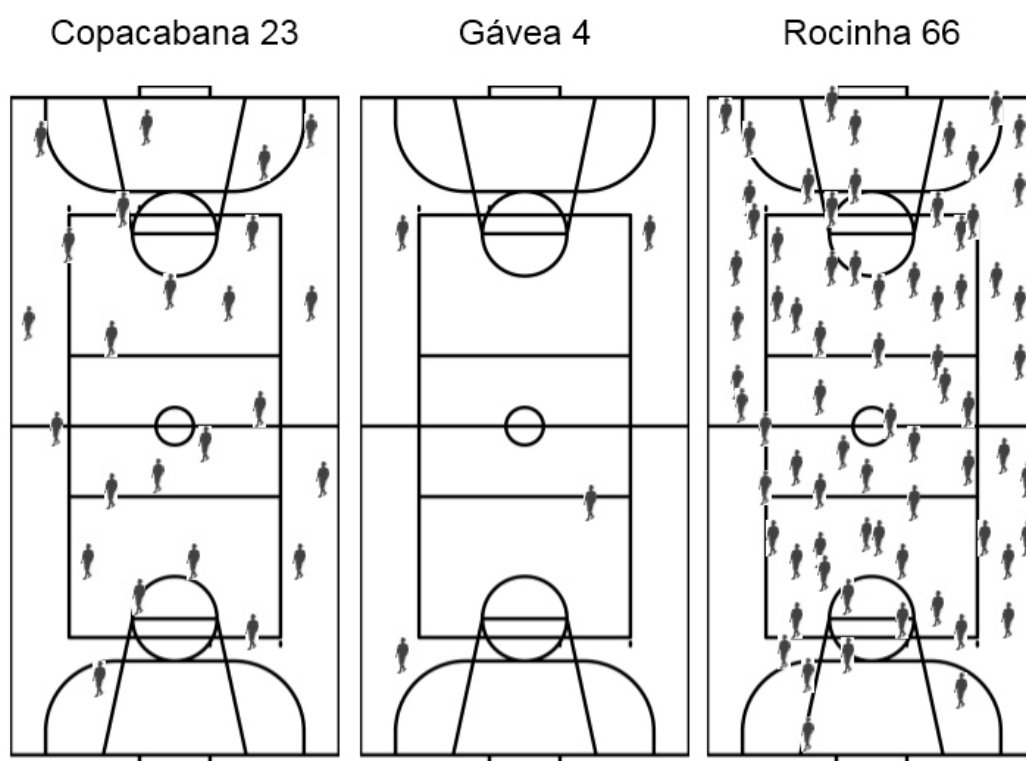


Figura 27: Explicação do problema da densidade da Rocinha usando a comparação com o campo de futebol. Fonte: Marat, apresentação feita aos moradores, acervo pessoal.

Quanto ao primeiro tipo da reunião, foram realizadas três reuniões gerais de grande porte (1000 pessoas) e serviam para divulgar o início dos trabalhos envolvidos no Plano Diretor da Rocinha e para apresentar a agenda de reuniões previstas para que fosse discutida com a participação dos moradores para que eles pudessem se organizar para participar no processo de discussões posteriores. Aconteceram na CIEP-Bento Rubião,

na praça da Paróquia Nossa Senhora da Boa Viagem e na Escola de Samba GRES Acadêmicos da Rocinha.

As pessoas foram primeiro por curiosidade, depois acreditaram na proposta dele, foi convincente, ficaram porque acreditaram. Se percebia que haviam duas pessoas que tinham um certo respeito na comunidade. Isso dá um credito. (OLIVEIRA, 2017, Informação verbal)

REUNIÃO	AI	BAIRROS	LOCAL	DATA
0	TODAS	TODOS	CIEP – BENTO RUBIÃO	16/jun
1	AI 6	VILA LABORIAUX	ESCOLA DO LABORIAUX ou QUADRA DE CIMA	25/jun
		VILA CRUZADO		
2	AI 1	BAIRRO BARCELOS	AMABB	9/jul
		CAMPO DO BOIADEIRO		
		CAMPO DA ESPERANÇA		
		UPMMR		
3	AI 2	CIDADE ALTA	SALÃO PAROQUIAL	23/jul
		RUA 4		
4	AI 3	RUA 3	QUADRA DE CIMA	6/ago
5	AI 3	RUA 2	QUADRA DE CIMA	20/ago
6	AI 4	MACEGA	QUADRA DE CIMA	3/set
		MORRO DA ROUPA SUJA		
		RUA 1		
7	AI 7	CACHOPA	QUADRA DA CACHOPA	17/set
		CACHOPINHA		
		ALMIR		
		CURVA DO S		
		SUL DA RUA DIONÉIA		
8	AI 7	VILA VERDE	SALÃO PAROQUIAL	1/out
9	AI 8	VILA UNIÃO	QUADRA DE CIMA	15/out
		PORTÃO VERMELHO		
10	AI 5	TERREIRÃO	QUADRA DE CIMA	29/out
		CAPADO		
		FAZ DEPRESSA		
		SETOR 199		
		VILA VERMELHA		
		RUA 1		

Figura 28: Reuniões agendadas com a finalidade de levantar demandas, identificar contradições e promover o diálogo entre comunidade e equipe técnica. Fonte: M&T, 2007a, p.166.

As reuniões em cada área de intervenção envolviam cerca de 20 a 30 pessoas (OLIVEIRA, 2017, Informação verbal) e foram sendo ajustadas “conforme solicitações justificadas por parte da comunidade e pela necessidade de diálogo que a equipe técnica venha a perceber durante o processo” (M&T, 2007a, p.167). Por meio dessa atividade foi possível a apresentação do “levantamento diagnóstico técnico preliminar por meio de

mapas, fotos e croquis de maneira a facilitar o entendimento das questões técnicas envolvidas” (M&T, 2007a, p.167), ou seja, deu-se a oportunidade para a população entender e discutir as ideias e projetos a serem desenvolvidos posteriormente.

Esta atividade juntava os moradores para apresentar os diagnósticos elaborados para aquela área e dividia as pessoas em grupos temáticos como, entre outros assuntos: meio ambiente, educação, saúde e transporte. No final todos juntavam-se para a troca de saberes entre os grupos e estabelecimento de um fechamento final. (TOLEDO, 2017, Informação verbal)

Além disto, as reuniões em cada AI eram chamadas pelo arquiteto Toledo de devolutivas também por apresentar os projetos arquitetônicos que estavam sendo desenvolvidos desde o Concurso, o que permitia aos moradores interferirem nas questões projetuais, como, por exemplo,

[...] uma mulher que levantou o dedo: “e o estacionamento? Onde tem (sic) o estacionamento?”. Fiquei branco, o PC não ficou porque é pretinho, o Edigler fingiu que ia falar com ele. Olha só o preconceito, eu via as ruas da Rocinha estranguladas pelos carros parados, mas nunca imaginei que carro seria o problema de pobre, aquilo está lá no fundo. Não tinha proposto nenhum estacionamento. Na última hora resolvi levantar o centro esportivo e coloquei um estacionamento enorme debaixo dele, depois botamos outro lá em cima perto do escritório. (TOLEDO, 2017, Informação verbal)

O morador, José Martins de Oliveira confirma que as reuniões ajustavam-se aos pedidos dos moradores. Lembra que quando tiveram dificuldades de especificar propostas pediram para discutir sobre as proposta do arquiteto.

E aí foi feita, a discussão por cima da proposta. [...] E agora claro que ele propôs por cima das conversas, perguntava o que mais afeta as pessoas e as pessoas falavam da vala, então propôs o projeto da canalização. [...] A única coisa que ele não respeitou foi a questão da passarela. (OLIVEIRA, 2017, Informação verbal)

Aconteceram também reuniões devolutivas depois da implementação dos projetos pelo PAC, organizados pelos moradores

mesmos através da atuação do grupo Rocinha Sem Fronteira (TOLEDO, 2017, Informação verbal), pela divulgação da experiência na Rocinha pelo arquiteto Toledo mesmo em diversas universidades cariocas, o que resultou em vários trabalhos de mestrado. Alunos sempre podem contar com o suporte do arquiteto Toledo que trata cada trabalho com um olhar especial, acreditando no seu papel de mais um relato do processo.

A única coisa que houve foi uma conferência no final do PAC. Foi realizada uma avaliação do que foi feito e foi discutida e a análise já falava do PAC 2. E nesta avaliação foi um documento encaminhado ao Estado para que no PAC 2 não tivesse o teleférico, mas sim, saneamento. O Estado até hoje não respondeu. (OLIVEIRA, 2017, Informação verbal)

É importante destacar também a realização dos dois Fóruns Culturais da Rocinha que eram instrumentos para elaborar posteriormente o Plano Cultural para cultivar a cultura do local através das recomendações para a preservação da memória, para incentivar as práticas culturais na comunidade e criar uma rede cultural da Rocinha que poderia captar investimento nessa área (M&T, 2007a, p.57).



Figura 29: Pôsteres de divulgação dos Fóruns Culturais. Fonte: M&T, 2007b, p.196.

Este foi o Plano no qual percebeu-se a maior participação dos moradores, pois foram envolvidos no processo desde o princípio na pesquisa socioeconômica já comentada, conhecendo a atividade deles, recolhe-se as suas sugestões para a pauta do Fórum Nacional e depois através deles divulga-se o Plano Cultural. Os agentes tiveram papel totalmente ativo nos referidos Fóruns.

No primeiro Fórum Cultural, que aconteceu no dia 21 de julho de 2007, juntaram-se na mesa o Secretário de Cultura do Estado do Rio de Janeiro - Dr. Luiz Paulo Conde, o Presidente da EMOP - Dr. Ícaro Moreno e os presidentes da UPMMR – William de Oliveira, AMABB – Wallace Pereira e ALVC – Carlos Costa na frente de 90 pessoas (M&T, 2007b). Foram apontadas pelos diferentes grupos sociais as seguintes percepções para serem discutidas:

- a) os imóveis ou espaços a preservar;
- b) os imóveis e/ou espaços recomendados para requalificação para fins de projetos culturais
- c) os projetos culturais existentes na Rocinha
- d) os projetos culturais em demanda
- e) as novas questões (M&T, 2007a, p.59)

A Segunda rodada de debates, agora com 88 pessoas, foi no dia 27 de julho de 2007. Foi direcionada mais para,

(...) proteção dos imóveis/espaços a preservar e para requalificação de imóveis/espaços para fins de projetos culturais; e ao estabelecimento de estratégias para busca de apoio e patrocínio de projetos culturais. (M&T, 2007A, p.60)

Os debates resultaram em diretrizes para as seguintes ações governamentais:

- a) ações para a preservação da memória e tradições culturais;
- b) ações para a valorização do patrimônio construído;
- c) ações para o incentivo a atividades e projetos culturais em curso;
- d) ações para suprir a demanda por novos projetos;
- e) diretrizes para o Centro Cultural da Estrada da Gávea.

Além destes encontros planejados, aconteceram muitas reuniões espontâneas realizadas em ruas, becos ou casas locais e foram usadas também para explicar melhor a importância do Plano Diretor e do valor da sabedoria local deles, pois umas das tarefas do planejador na participação social é ouvir as opiniões diferentes, ajudar no desenvolvimento de uma visão comum, mas também, criar um senso de propriedade e de responsabilidade compartilhada entre os usuários da área.

“Nós fazíamos os chamados comícios relâmpagos, a gente parava numa rua, ficava olhando para o mapa, juntava gente e então aproveitávamos para questionar, sempre com a participação do grupo de moradores integrante da equipe” – Luiz Carlos Toledo. (SOARES, 2011, p.128)

Além de formar as decisões era importante divulgar os resultados do trabalho, de modo que ninguém pudesse dizer que não sabia das decisões tomadas, não podia expressar a sua opinião, nem tinha chance de reagir. Na Rocinha usava-se a distribuição de panfletos, pôsteres, a transmissão de um programa semanal de rádio local “Elias pergunta, Toledo responde”, a utilização dos serviços de alto-falante e a gravação de programas transmitidos várias vezes durante o dia pela televisão local - TV-ROC. O arquiteto organizou também um curso de história de urbanismo denominada “Urbanizamentos” para os moradores (TOLEDO, 2010).

O que deve-se ainda enfatizar aqui é a convivência contínua do arquiteto Toledo com os moradores da Rocinha que começou 25 anos antes da elaboração do Plano Diretor e que fez que ele fosse bem reconhecido na área e os moradores, além de não terem nenhum preconceito simplesmente gostavam dele. Com muita vontade visitavam o seu Escritório pois era de fácil acesso, por ser localizado na Rocinha mesmo, na Estrada de Gávea, perto da famosa “Curva do S”, ou seja, ficava, muitas vezes no caminho do local de trabalho/do ponto de ônibus/do supermercado e da própria casa dos moradores da Rocinha. Pode se dizer que o Escritório de Toledo estava sempre aberto a todos os que o procuravam.

4.3.3 Continuidade do processo participativo



A favela da Rocinha passou de uma etapa de “Projeto com Participação sem Dinheiro para a Realização” para uma etapa de “Projeto com Execução e Dinheiro sem Participação” (TROINA, 2017, informação

verbal). Esta transição se dá em função de não haver tempo para o uso de decisões participativas. Os Governos do Estado e Federal juntaram 180 milhões de reais (SOARES, 2011) para investir nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos, o que viabilizou a execução das melhorias pleiteadas por tanto tempo.

Os projetos foram baseados nos levantamentos participativos e várias vezes alteradas conforme às reuniões e sugestões dos moradores desde a época do Concurso. Apenas a elaboração dos projetos executivos foi feita fundamentada no trabalho de técnicos, que realizaram seu trabalho – projetos e requalificações urbanísticas (TOLEDO, 2017, Informação verbal). Os executores do PAC, somente depois da elaboração dos projetos procuram a participação social para acalmar o povo assustado, que estava com medo de ser removido, relocado, enfim, de perder a sua casa. Cria-se um Canteiro Social na favela da Rocinha para,

[...] transformar as intervenções físicas em desenvolvimento territorial, congregando as obras que geram transformação do território com crescimento econômico e com a participação comunitária”. (RIO DE JANEIRO, 2014)

O José Martins de Oliveira lembra, que “as reuniões permaneceram, mas as mudanças não foram discutidas, foram informadas. A gente estava na reunião, mas não tinha mais importância” (OLIVEIRA, 2017, Informação verbal). Este projeto foi liderado pelo urbanista Marat Troina, que revela:

[...] nem todas as reuniões puderam ser realizadas, em razão da necessidade de dar início às obras, e a presença da comunidade era sempre menor do que a esperada. Apesar disso, ele destaca a participação da equipe do Canteiro Social, que manteve um escritório na favela e deu prosseguimento às reuniões, mesmo após a realização das intervenções, se tornando um importante interlocutor entre a equipe de obras e os moradores diretamente afetados por ela. Segundo Marat, o objetivo do PAC Rocinha é proporcionar desenvolvimento socioeconômico através de ações sustentáveis e democráticas, alimentando, segundo ele, um “ciclo virtuoso de intervenção”.

“A ideia é criar as condições da sustentabilidade, que são um ambiente democrático de debates, um cenário de crescimento econômico, que o PAC já traz isso, e o desenvolvimento de ações auto-sustentáveis, ou seja,

ações que possam se perpetuar independentemente de um *sponsor* único. Neste sentido, nós fizemos diversas assembleias e estamos em vias de publicar um Plano de ações para o desenvolvimento sustentável da Rocinha” - Marat Troina. (SOARES, 2011, p.129)

O Canteiro Social entrou na Rocinha antes do começo da execução dos projetos e saiu logo depois, no entanto, segundo o próprio urbanista Marat Troina os movimentos sociais estão sendo mantidos, agora pela atuação da Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), esperando outra chance para execução dalgumas melhorias. (TROINA, 2017, informação verbal).

Não há aqui, a pretensão de se fazer uma análise profunda das políticas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), antes verifica-se apenas a sua relação com o Plano Diretor da Rocinha com o foco central da continuidade do processo participativo. Para isto escolhe-se dois exemplos: alargamento da Rua 4 e a proposta do teleférico.

A área AI2 foi escolhida na época do Concurso pela equipe liderada pelo arquiteto Toledo junto com os moradores a Área Exemplar por ter os problemas mais emergenciais. Portanto, foi também incluída no PAC Favelas. Analisou-se os percursos,

[...] para compreender as diferentes estratégias utilizadas pelos moradores para fazer compras, visitar os amigos, ir à escola e, principalmente, para trabalhar, dentro ou fora da favela. (TOLEDO, 2011)

Desenvolveu-se um estudo que respeitava essas estratégias e considerava os aspectos ambientais como a limitação da expansão da favela para áreas de preservação ambiental, limitações sócio espaciais como a abertura de corredores verdes e habitacionais como o estabelecimento participativo dos padrões mínimos, assim como aspectos ligados à infraestrutura através da melhoria de sistema viário por medidas muito simples, como:

- Requalificar a Estrada da Gávea, principal eixo viário da favela, eliminando as barreiras físicas e abrindo espaço para a implantação de baias de ônibus, de carga e descarga e para os compactadores de lixo da CONLURB. Implantar um binário num trecho da estrada deforma a

estabelecer a mão única na Curva do S e, com isso, acabar com um dos piores gargalos da via, além de facilitar o acesso à UPA.

- Desimpedir as calçadas de barreiras físicas de forma a separar os veículos dos pedestres, aumentar a fluidez do tráfego e diminuir os engarrafamentos diários.
- Regularizar o estacionamento de veículos, disciplinar as atividades de carga e descarga e substituir os ônibus por micro-ônibus, por serem mais adequados a geometria da via.
- **Alargar a Rua 4 que, em alguns trechos tinha menos de um metro de largura, não só para a desafogar a Estrada da Gávea, como para reurbanizar um dos trechos mais insalubres da comunidade.**
- Conectar a Rua 2 com a Rua do Valão por meio de um Plano Inclinado para facilitar a circulação nesse trajeto que hoje só é possível com muita dificuldade.
- Requalificar as ruas principais, vielas e becos, regularizando na medida do possível o seu traçado para torná-las carroçáveis, sempre procurando evitar grandes obras e desapropriações.
- **Criação de um sistema composto por cinco Planos Inclinados que possibilitará aos moradores se deslocarem da Gávea até São Conrado à pé, superando os trechos mais difíceis por meio desses planos inclinados.** (TOLEDO, 2011, grifo nosso)

O Plano de Aceleração do Crescimento, projeto federal que visava o investimento de recursos em áreas onde, historicamente, o progresso social e econômico se viu prejudicado.

O objetivo do PAC era

[...] promover três pontos: a aceleração do crescimento econômico; aumento do emprego; e melhoria das condições de vida da população brasileira. Para isso, medidas deveriam ser tomadas: “incentivar o investimento privado; aumentar o investimento público em infraestrutura; e remover obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento”. (NETO, 2015, p.73)

A primeira etapa do PAC já não terminou no prazo previsto no ano 2011 e alterou significativamente os projetos propostos, ignorando várias diretrizes do Plano Diretor, o que foi percebido pelos moradores. José Martins de Oliveira ficou consternado quando começaram a execução da estrutura do Centro Integrado de Atenção à Saúde (CIAS) de “um negócio

de container” em vez da alvenaria, “pode ser o melhor material do mundo, mas perto da praia não vai durar” (OLIVEIRA, 2010, informação verbal).

O hospital (o Centro Integrado de Assistência à Saúde) não se concretizou e o projeto foi substituído por uma Unidade de Pronto Atendimento – UPA (...) que só possui um pavimento, com uma estrutura facilmente desmontável, como se vê na figura a seguir. (NETO, 2015, p.82)

A verdade é que não foram cumpridas diversas promessas feitas com a chegada do PAC. Entre outros,

[...] o projeto de construção de dois planos inclinados, que até chegaram a ter as obras iniciadas, não foram concluídas até a produção desse trabalho. Já a construção de uma creche modelo, anunciada em 2007, ano de início das obras do PAC, só foi inaugurada quatro anos após o fim do prazo da primeira fase do PAC 1, em 2014, após reivindicações da população e cobertura jornalística da mídia. (NETO, 2015, p.82)

A segunda edição, o PAC 2, também sofreu muitos atrasos e concluiu apenas 31,7% das obras previstas até o ano 2014 (ONG Contas Abertas, 11º Balanço do Programa *apud* NETO, 2015, p.73).

O Plano de Aceleração do Crescimento incorporou diretrizes do Plano Diretor da Rocinha muito seletivamente que previa a construção de um Centro de Convivência, Cultura e Comunicação (C4), um complexo esportivo, conjuntos habitacionais, uma creche modelo, um hospital, dois planos inclinados, a substituição da passarela e abertura de umas ruas e, entre outros, o alargamento da Rua 4 (OBSERVATORIO, 2008).

A Rua 4 era mais estreita do que qualquer padrão mínimo, pois tinha antes das obras do PAC, apenas 60 cm de largura, pouca ventilação e uma taxa de doenças considerada uma das maiores do estado, com destaque para a tuberculose. Esta via liga a Estrada da Gávea e o Caminho dos Boiadeiros, dois acessos centrais na comunidade da Rocinha.

Foram discutidas com os moradores várias opções e junto com a equipe liderada pelo Luís Carlos Toledo decidiram demolir as unidades em encosta e realocar as famílias retiradas nos prédios construídos com os modelos de apartamentos variados, com um quarto até outros com quatro quartos.

O que limitou o projeto foi a empreiteira e o Governo do Estado. A empreiteira não queria fazer um mercado, via uma solução mais barata, mas ela queria fazer mais caro. O que eu queria na Rua 4 era alargar, ao contrário do que foi. [...] Nessa época eu tinha projetados meus apartamentos, eram fáceis de construir, eu queria que a fábrica ficasse na Rocinha.

Ainda, na época pagavam muito bem a contenção. As empreiteiras preferiam alargar para o lado onde tinha as casas melhores, tirar as e os seus moradores, cortar o morro e fazer o muro de contenção do que era muito mais caro que resolver o outro lado que era muito mais difícil. (TOLEDO, 2017, Informação verbal)

O morador, José Martins de Oliveira enfatiza:

A Rua 4 foi projetada para o lado direito de quem sobe. Era interessante, mas não teve (sic) saneamento, foi apenas a urbanização [incompleta], urbanizou, abriu, ventilou, mas não tirou o esgoto aberto. Se melhorou? Melhorou, mas não mudou nada em saneamento. [O] valão lá era previsto e só mudaria se executasse (sic). Se ela [Rua 4] fosse como foi projetada seria muito melhor. Ela ia pegar os barracos menores, eram pessoas que sofrem mais e continuam sofrendo sem ser beneficiados [...] só que empresa depois de ser contratada faz o que quer, [...] tiraram casas melhores. (OLIVEIRA, 2017, Informação verbal)

O projeto habitacional do PAC reproduzia o padrão mínimo de tamanho utilizado pela Caixa Econômica e, por isso, foi muito questionado pelos moradores.

Detalhando um pouco mais o relato sobre a obra de alargamento da Rua 4, diz Izaga,

[...] a desapropriação de 327 unidades de até cinco andares de altura – em uma via carroçável com largura variável entre 5 e 12 metros, a criação de um espaço compartilhado na rua consistiu também na recuperação de fachadas, arborização e paisagismo com criação de espaços de estar e lazer. A obra viária da Rua 4 vem também ao encontro de questões de saúde pública, tendo em vista o alto índice de casos de tuberculose na favela. Ainda, para abrigar as famílias que desejaram ser realocadas para sua execução, foram construídas 144 novas moradias. Estas intervenções vêm sendo amplamente divulgados pelos governos federal e estadual. (2014, p.110)



Figura 31: Rua 4 (ANTES) como ponto de convívio comunitário apesar de ter escadarias irregulares, extremamente estreitas e inclinadas com as edificações que quase cobrem a via, sem iluminação e ventilação natural adequadas. Fonte: M&T, 2007b, p.24, 34, 38.



Figura 32: Alargamento da Rua 4 hoje e Núcleo Habitacional de 144 unidades onde foram relocadas as famílias das unidades demolidas. Fonte: Jorge Mario Jáuregui.

Outro fato importante a ser destacado nesta abordagem sobre a aplicação do Plano federal de crescimento na Rocinha foi a expectativa da construção de um teleférico, tal qual ocorrerá em outras áreas da cidade, especificamente no Complexo do Alemão.

O PAC foi lançado em 2009, ou seja, já dentro de um contexto de preparação do país para receber megaeventos esportivos no Rio de Janeiro. A segunda edição do PAC em 2011 esqueceu-se dos projetos não realizados pelo chamado PAC 1, principalmente, quanto aos dois planos inclinados. Adaptou-se às intervenções mais pesadas transformando-as em infraestrutura na preparação da cidade para receber, em 2014 e 2016, respectivamente, a Copa do Mundo e as Olimpíadas e ao projeto de linhas novas do metrô, criado por ocasião destes grandes eventos, com duas estações próximas a Rocinha, a de São Conrado e da Gávea. A proposta

da construção de um teleférico deveria viabilizar a integração melhor da Favela com a cidade.



Figura 33: Panfletos com a gráfica do Claudius Ceccon distribuído para conscientizar a população. Fonte: <http://www.cecip.org.br/site/elefante-branco/>.

Figura 34: Chica da Rocinha a favor e o José Martins de Oliveira contra na manifestação contra o teleférico. Fonte: <http://www.brasil247.com/pt/247/favela247/131165/Manifesta%C3%A7%C3%A3o-contra-telef%C3%A9rico-divide-opini%C3%B5es.htm>

Contudo, a proposta do teleférico fez com que vários grupos de resistência juntaram-se na participação fiscalizatória da Rocinha, entre outros, Rocinha sem Fronteiras, Rocinha SOS Saneamento, Salvemos São Conrado, Associação de Moradores do Laboriaux, com o apoio da Rede Meu Rio e integrados no “Movimento Rocinha 100%” distribuíam folhetos com a frase: “Estão querendo que você acredite que não é possível ter saneamento básico e teleférico na Rocinha. Saiba que uma coisa não impede a outra!” (CRUZ, 2014), chamando teleférico de “Telefante”.

Quem defende a instalação do teleférico não tem acesso às informações de que a realidade deste meio de transporte não condiz com o que a Rocinha quer e precisa. Estou aqui como brasileiro que se revolta com esta forma de administração do dinheiro público. A verba é via

governo federal: mais de 1 bilhão destinado ao crescimento econômico do país aplicado de maneira arbitrária, sem ouvir o povo, sendo distribuídos na mão de políticos que aplicam da forma que lhes convém – MC Leonardo (presidente do Apafunk, morava 32 anos na Rocinha). (CRUZ, 2014)

O Plano Diretor da Rocinha estabelecido junto com os moradores prevê, para ligar eficazmente novos eixos nos vários níveis, um sistema de Planos Inclinados, já bem conhecido no âmbito carioca, pois, há anos que o uso desta tecnologia está deslocando moradores do morro Dona Marta em Botafogo. A Rocinha apresenta um perfil ótimo para esta solução tecnológica por estar em contexto parecido (M&T, 2008d, p.28).

Segundo Toledo, cinco planos inclinados foram projetados,

[...] procuramos ir além dos meios de transporte formais e incorporar, ao estudo, as estratégias utilizadas pelos moradores para locomover-se dentro e fora da comunidade. Essa pesquisa nos levou a algumas conclusões interessantes que nos estimularam a propor um conjunto de intervenções de grande simplicidade, evitando soluções caríssimas, envolvendo teleféricos e elevadores midiáticos, que tanto em termos físicos como simbólicos passam ao largo da delicada tessitura dos becos, vielas e ruas das favelas cariocas. (TOLEDO, 2011)

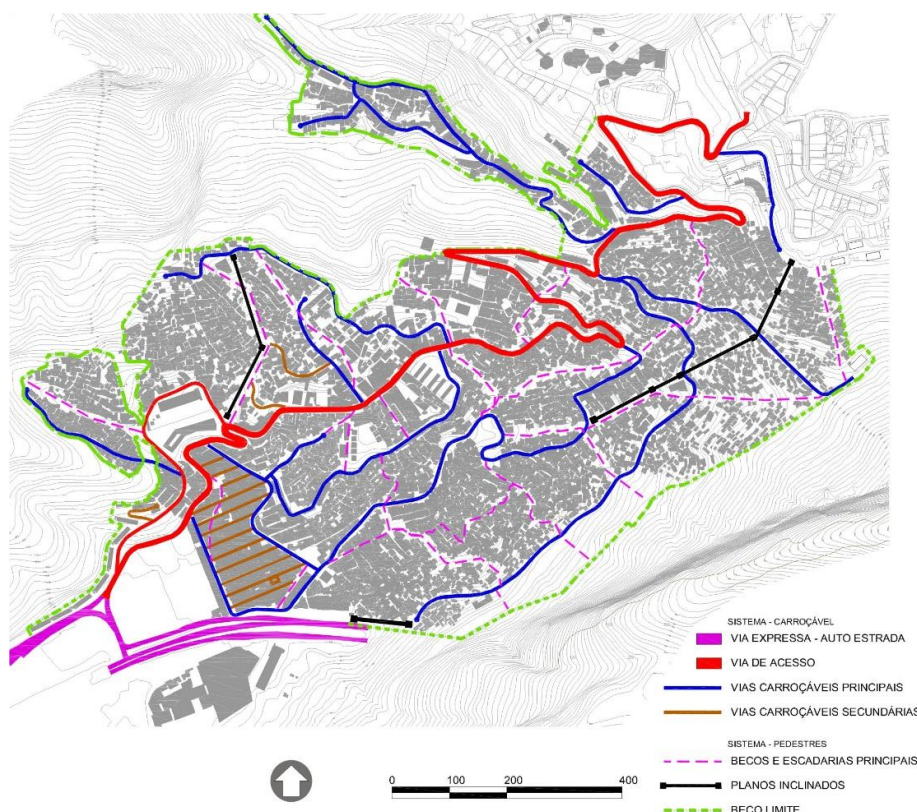


Figura 35: Esquema do Sistema Viário proposto. Fonte: M&T, 2008d, p.84.

Considerando que o plano de mobilidade do Plano Diretor era resolvido todo no nível do chão, pelas vias de acesso principais e secundárias, “o teleférico se coloca como uma solução midiática” (IZAGA, et.al., 2014, p.112). Percebe-se que

[...] a construção de teleféricos em comunidades pacificadas tem sido uma opção estatal para essas áreas. Maquiada pela roupagem da mobilidade urbana, a iniciativa está voltada, segundo críticas dos moradores, para o turismo em detrimento de melhorias nas condições de saneamento dessas localidades. (VILANI, et.al., p.22)

A construção de teleféricos parece ser uma solução para turistas, pois com este tipo de tecnologia, o visitante ganha uma visão de cima, ou seja, ganha um meio de conhecer ambiências antes quase impossíveis de visitar, enquanto o morador, está beneficiado apenas se morar em seu percurso. O teleférico do Complexo do Alemão, faz um percurso de 3,5km conectando 6 estações, possibilitando a atender até 30 mil passageiros por dia, enquanto “indica-se que somente cerca de sete mil moradores se inscreveram para usar gratuitamente o teleférico, aproximadamente 10% da população” (IZAGA, et.al., 2014, p.100). Por isso mesmo,

[...] apesar de custar o dobro do teleférico, as motos-táxi, permanecem como um meio de transporte amplamente utilizado pela população para acessar suas casas a partir de terminais de ônibus ou trens. (IZAGA, et.al., 2014, p.101)

Outro aspecto das intervenções deste tipo é que estão sendo intensamente publicados e divulgados politicamente. O fato é que a linha de postes com seus cabos e as cabines de passageiros estão bem dispostos para a visão das pessoas locomovendo-se das principais vias expressas do Rio como a Linha Vermelha, que conecta o Aeroporto Internacional Antônio Carlos Jobim com as áreas mais valorizadas da cidade, o Centro, a Zona Sul e a Barra da Tijuca (IZAGA, et.al., 2014, p.101).

Na Rocinha, assim como no Morro da Providência, os moradores relatam “a ausência de informação e envolvimento da comunidade na discussão do projeto do teleférico” (VILANI, et.al., p.22), o que no caso do

Morro de Providencia significou as remoções e reassentamentos sem participação na tomada de decisão.

"Ficamos sabendo da instalação do teleférico pela imprensa. Em nenhum momento o poder público chegou até nós para saber a nossa opinião. Já que não fomos consultados, viemos para o asfalto para dizer que a nossa prioridade é saneamento básico. Somos contra esta verba destinada ao teleférico, com tantas valas que permanecem abertas, causando doenças de pele, verminoses nas crianças e no morador em geral" – José Martins de Oliveira. (CRUZ, 2014)

Luiz Carlos Toledo enfatiza que na elaboração do Plano Diretor, como visto, havia a participação ativa dos moradores da Rocinha. O arquiteto ainda ressalta que os cinco planos inclinados resolveriam o problema dos grandes desníveis perfeitamente bem e enfatiza que é uma solução "[...] feita para os moradores, não para turistas. [O teleférico] não tira o lixo, não leva material de construção, um idoso, uma pessoa com dificuldade motora não entra ali" (CAU/RJ, 2015).

O arquiteto defende o plano inclinado, entre outros, por ser barato, enquanto incorpora no Plano Diretor a passarela de Oscar Niemeyer localizada no acesso ao Túnel Zuzu Angel, ou seja, no local de maior visibilidade. Jose Martins de Oliveira diz que foi um desperdício de recurso, pois a passarela antiga "foi construída com muita luta, muito movimento de morador" e funcionava bem com um problema do cadeirante, que segundo o morador, poderia ser adaptado por custo de 3% a 5% do custo total da passarela de Oscar Niemeyer. (SOARES, 2011)

Apesar de sua acertada conectividade e da elegância de traços, a passarela parece lançar mão da mesma manobra utilizada pelo teleférico do Complexo do Alemão e pelo elevador do Pavão-Pavãozinho/Cantagalo²⁷, em tentar explorar a visibilidade do projeto e o apelo imagético da intervenção. (IZAGA, et.al., 2014, p.112)

²⁷ As favelas do Pavão-Pavãozinho e do Cantagalo através do PAC, além de elementos "bem visíveis" como o elevador que integra o morro com a estação do metrô General Osorio e a abertura de novas vias até o topo da comunidade, ganharam também a rede de esgoto e um reservatório de água, ou seja, o saneamento "invisível".

Quanto ao saneamento, mais especificamente o tratamento de esgoto, este seria um passo fundamental, não apenas nas melhorias de vida dos moradores de favelas, mas por ser uma questão prioritária em relação à saúde de todos e a qualidade de vida na convivência da comunidade.

O total de municípios brasileiros que realizam o tratamento do esgoto coletado fica em 28.5%, ou seja, na grande maioria dos municípios o esgoto é lançado in natura. (VILANI, et.al., 2013, p.21)

Contudo, qualquer processo de planejamento não pode ser interrompido porque, certamente perderá sua força e a chance de êxito. As lideranças devem participar continuamente em todos os projetos desenvolvidos o que não aparece na atividade do PAC. Como dizia um promotor cultural da Rocinha: “antes de urbanizarmos a Rocinha precisamos urbanizar a cabeça dos seus moradores” (TOLEDO, 2010, p.98) que pela “[...] luta da sobrevivência [muitas vezes] se esquece da importância da unidade, da identificação, [...] querendo resolver os seus interesses próprios” (OLIVEIRA, 2017, Informação verbal).

Outro ponto importante é que o Plano Diretor foi elaborado com o objetivo de ser transformado em Plano de Estruturação Urbana (PEU) da Rocinha, ou seja de virar um documento legalizado que substituiria, para a área, o Decreto 322 do Município do Rio de Janeiro. Isto não aconteceu, pois o Plano Diretor não foi assumido pela Prefeitura do Rio de Janeiro, mas pelo Governo do Estado, que não é o órgão que regula a ocupação do solo, e sim, a Prefeitura.

No entanto, o Plano Diretor da Rocinha é considerado como o documento importante que se adequou às necessidades reais do local e foi plenamente defendido pelos moradores.

O presidente da Associação do Laboriaux, José Ricardo Duarte, criticou as obras do PAC e afirmou que o projeto não seguiu o plano diretor criado para a Rocinha. Segundo ele, em dias de chuva na Rocinha as ruas viram valas e as valas viram ruas, e daí começam todas as doenças, inclusive a tuberculose, que tem o maior índice do estado dentro da favela. (COUTINHO, 2014)

No dia 25 de junho de 2013 (BULCÃO, 2013) aconteceu um protesto dos moradores da Rocinha que desceram a Avenida Niemeyer, fazendo a marcha de cerca de 6 km para chegar à residência do governador Sérgio Cabral no Leblon. Os manifestantes questionaram o que não tinha feito na Rocinha no PAC, citando

[...] o Plano Diretor como se fosse uma regra, como se tivesse um valor legítimo: “O Plano Diretor previa...”, “O Plano Diretor não previa...”, usavam isto como a bandeira. (TOLEDO, 2017, Informação Verbal)

4.3.4

Análise e resultados

A presente seção apresenta um olhar analítico sobre o conteúdo levantado através os meios utilizados pela pesquisadora sobre o processo de elaboração do Plano Diretor da Rocinha e o que o envolveu, motivou e onde este chegou.

Para tal seguem-se tabelas analíticas apresentando os principais aspectos envolvidos no processo pesquisado.

a) Movimento Social é cíclico e contínuo.

Teoria		Rocinha	
Elementos:	1º ciclo (natural)		2º ciclo (artificial, reforçado pelo Toledo)
Pressão externa	Narcotráfico, mas também problemas urbanísticos da Rocinha.		Luiz Carlos Toledo, lideranças comunitárias.
Evento Mobilizador	"Guerra da Rocinha" em 2004.		Falta da contratação do Plano Diretor da Rocinha.
Instituição	Associações de Moradores: UPMMR, AMASCO, etc.		Associações de Moradores, diretoria da Escola de Samba Acadêmicos da Rocinha e de outras escolas, creches.
Catalisador	Grupo do Mauro Guarany e grupo do SEMADUR.		M&T Arquitetura.
Preparo da luta e formulação da demanda	Fórum Técnico da Rocinha e a atuação do SEMADUR.		Trabalho voluntário do arquiteto Toledo: reuniões semanais, audiências públicas, conferências, seminários, curso de urbanismo, elaboração informal do Plano Estratégico do Laboriaux.
Crise que convoca a reação do Estado	Concurso Público Nacional de Ideias para Urbanização do Complexo da Rocinha em 2005.		Promessa cumprida do Sr. Sergio Cabral Filho em 2007.
Esvaziamento	Luiz Carlos Toledo não foi contratado, reforça artificialmente o 2º ciclo.		Começa a elaboração oficial do Plano Diretor da Rocinha e o desenvolvimento dos projetos, forma-se o Núcleo Gestor do "Campo", os outros voltam para a "Arena" esperar a ser chamado para as reuniões.
			↓
Conjuntura Favorável e as Circunstancias	O Plano Diretor da Rocinha seria o outro documento entregue na Câmara Municipal e esquecido sem continuação se não tivesse interesse e os recursos dos Governos do Estado e Federal para a elaboração do PAC.		

Percebe-se dois ciclos completos elaborados por Santos que anteciparam a elaboração do Plano Diretor da Rocinha. O primeiro aconteceu naturalmente depois da Guerra da Rocinha, mas foi interrompido logo depois do grupo do M&T vencer o Concurso Público Nacional de Ideias para Urbanização do Complexo da Rocinha em 2005. No entanto, o próprio arquiteto reforça artificialmente o segundo ciclo mantendo o engajamento dos moradores através das reuniões informais, conseguindo uma continuidade com resultado concreto sobre o lugar (Plano Diretor).

Isso está relacionado a persistência de alguns atores, entre eles a equipe liderada pelo arquiteto Toledo, as lideranças comunitárias e os moradores da “Arena”, que na etapa da “Crise” entram no “Campo” e viram atores ativos do processo. No final do segundo ciclo surge também uma “Conjuntura Favorável” e as “Circunstancias”, ou seja, Sergio Cabral Filho ganha as eleições e está preparando-se para a implementação do PAC, que permite a continuação do movimento social e o torna em planejamento participativo com o objetivo de elaborar o Plano Diretor da Rocinha.

b) Planejamento Participativo.

Teoria		Rocinha	Critério
1. Preparação	A familiarização com o espaço, com o conhecimento tácito local, com os canais mais efetivos para a realidade deste espaço.	Conhecimento tácito começa a ser descoberto através da fundação do escritório na própria Favela e através da convivência continua faz-se a leitura da vida cotidiana dos moradores (caminhos, problemas, etc.). MAS: O escritório apoiava apenas os levantamentos de campo e a preparação de reuniões participativas, os projetos estavam desenvolvidos fora da Rocinha.	CGT
	Núcleo Gestor do “Campo”: atores profissionais e atores sociais.	Arquitetos, engenheiros, PC, Edigler, estagiários-moradores, estagiários-de-fora	CGT

	Membro externo do Miessen.	Não tem. O papel dele foi substituído pelas conferências, palestras, seminários onde o arquiteto Toledo apresenta o Plano Diretor e encontra as opiniões dos atores de fora da Favela.	CGT
	Cooperação dos atores em si.	No início do processo, percebe-se uma dificuldade dos atores profissionais de cooperar com os moradores no Núcleo Gestor do "Campo", que logo depois foi superada. Os estagiários tinham mais facilidade de integrar-se pois passaram junto pelo processo da preparação ligado com uma técnica dinâmica para conhecer-se a ao mesmo tempo para melhorar as barreiras pré-conceituais.	CGT
2. Inauguração	Mobilização da sociedade.	A divulgação da elaboração do Plano Diretor da Rocinha, mas também dos seus resultados acontecia através dos seguintes meios: rádio local, TV local, pôsteres e panfletos.	CDP
	Núcleo Gestor da "Arena": atores que entram no processo ocasionalmente, geralmente na hora da crise.	Outras lideranças; outros técnicos; outros moradores; agentes do Governo, entre outros, Secretário de Cultura do Estado do Rio de Janeiro - Dr. Luiz Paulo Conde, Presidente da EMOP - Dr. Ícaro Moreno; representantes das instituições, projetos e programas sociais e econômicos da Favela como Aurélio Mesquita.	CGT
	Divulgação o que está acontecendo no "Campo", para que os da "Arena" conheçam o objeto do trabalho e se incorporarão no processo quando quiserem.	Nas primeiras reuniões, chamadas das reuniões gerais, apresenta-se do que trata o Plano Diretor, divulga-se oficialmente o começo da sua elaboração e a agenda de reuniões que foi alterada pelas sugestões dos moradores.	CDP
3. Capacitação	Os participantes estabelecem a linguagem comum através das várias técnicas e jogos participativos o que viabiliza:	Percebe-se que foi realizada uma introdução a linguagem técnica para os moradores através das aulas explicativas para os estagiários e através das reuniões informativas para os da "Arena", usando os modelos comparativos (campo de futebol), apresentações eletrônicas e maquetes físicas, depois eletrônicas.	CGT
	1. A troca de conhecimentos (usa-se a leitura do conhecimento tácito dos moradores).	O conhecimento tácito foi sendo descoberto espontaneamente pela convivência cotidiana com os moradores, além de pesquisa bibliográfica referente à Rocinha. Não percebe-se a utilização de nenhuma técnica especial para a construção deste saber.	CGT

	2. A aprendizagem das novas habilidades e reforça a confiança.	Os estagiários, uma vez capacitados para a coleta de dados, podem realizar tarefas semelhantes. A aprendizagem e confiança dos moradores foi testada e confirmada pela luta vitoriosa contra o "Telefante".	CDP
	3. A consciência dos usuários do ambiente e dos seus valores a serem respeitados pelo plano diretor elaborado.	Desenvolve-se a pesquisa sócioeconômica a fim de conhecer os projetos e programas sociais e de desenvolvimento econômico. Através dos Fóruns Culturais e a elaboração do Plano Cultural procura-se preservar o patrimônio construído, a memória e tradições locais. Contudo, não acha-se nenhuma confirmação do que depois dos Fóruns e a elaboração do Plano Cultural houve uma valorização do que foi conquistado.	CDP
	A sociedade está conhecendo o seu espaço a partir de outra visão, agora do ponto de vista da política urbana.	Os estagiários implementam a aprendizagem no campo, os atores da "Arena" comentam os diagnósticos nas reuniões em cada AI.	CGT
4. Leitura comunitária	Visualização da área atual na escala menor (bairros) integrando-a em escala maior da cidade através das diversas dinâmicas como, entre outros, aulas, teatro, construção de mapas, desenhos para entender os problemas dos moradores e as relações entre eles e deles com a cidade.	A visualização da Rocinha a partir dos segmentos menores realiza-se através da divisão da favela em AI's e a realização das reuniões em cada AI. O caso era apresentado e discutido nas várias universidades cariocas. MAS: Aconteceram apenas duas reuniões com os moradores do São Conrado, nenhuma reunião com os outros bairros vizinhos para estudar a relação da Favela com a cidade.	CDP
5. Discussão sobre as estratégias	Discussão sobre as estratégias analisando os dados sistematizados nas etapas anteriores, propõe-se os novos instrumentos a serem usados.	As estratégias deveriam ser elaboradas a partir da capacitação técnica dos atores e a leitura comunitária, o que aconteceu na Área Exemplar na etapa do Concurso. Na elaboração do Plano Diretor foi diferente. As estratégias foram elaboradas início do processo, na elaboração da metodologia que prevê como a sua estratégia a fundação do escritório na favela e a realização das reuniões em cada AI focadas nos fatores urbanísticos e de infraestrutura. Apenas a elaboração do Plano Cultural segue o caminho participativo, desde o seu princípio o seu viés está baseado na pesquisa socioeconômica com os moradores, quais sugestões estão incorporadas nas pautas dos Fóruns, são eles que os divulgam e depois elaboram as diretrizes do Plano.	CDP

6. Construção do Plano Diretor	Construção do pacto e do projeto de lei do Plano Diretor. Nessa etapa gera-se e enfrenta-se muitos conflitos. Todos têm direito a voz, podem influenciar as decisões finais, tomadas pelos atores profissionais.	A construção do Plano Diretor da Rocinha foi estabelecida junto com os moradores nas reuniões em cada AI, pois percebe-se que os atores da "Arena" por morar naquelas áreas e por as conhecer melhor que o Núcleo Gestor, priorizariam melhor as intervenções a serem realizadas. Nas reuniões comenta-se também os projetos arquitetônicos das áreas.	CGT
7. Aprovação do Plano Diretor	A aprovação tem forma da audiência pública que segundo o Estatuto da Cidade é obrigatória.	Além de realizar várias reuniões na Favela com o objetivo, entre outros, de fechar o processo participativo e divulgar os seus produtos provenientes, não tinha uma audiência pública de aprovação.	CDP
8. Implementação do Plano Diretor	A implementação do Plano Diretor conforme os critérios e as prioridades pré-estabelecidos.	A implementação aconteceu através dos instrumentos do PAC – Canteiro Social - que tinha como o objetivo ser um tipo de interlocutor, só que apenas numa direção, passava as informações da equipe de obra para os moradores, procura a resposta como proceder a implementação das intervenções (como cadastrar as famílias, como as relocar), mas não está interessado nas discussões sobre elas, já que não seguem os critérios e as prioridades do Plano Diretor.	CDP
9. Monitoramento	É importante monitorar cientemente os impactos das partes do projeto implementadas e investigar se com essa implementação estamos nos aproximando aos objetivos estabelecidos.	Percebe-se que o monitoramento está no cargo dos moradores que por participar no trabalho do arquiteto Toledo estão cientes das diretrizes estabelecidos no Plano Diretor da Rocinha e assim, convivendo diariamente com as intervenções que estavam sendo implementadas, conseguiram acompanhar e investigar se seguiram os objetivos estabelecidos anteriormente. O arquiteto Toledo meio que formou os moradores em defensores do seu lugar, capacitando os no conhecimento técnico. No entanto, infelizmente os moradores perdem o poder de influenciar as intervenções do PAC, muitas vezes percebendo apenas as diferenças nas intervenções já realizadas (hospital - UPA).	CPP

	O registro documental da “Memória” que geralmente acontece através dos relatórios, arquivos e através dos técnicos especializados / instituições para analisar e propor estratégias.	O Plano Diretor em si guarda muitas informações do processo como, entre outros, os participantes, metodologia aplicada, processo realizado, as atas das reuniões, relatos do processo, projetos elaborados. Além disso, o arquiteto Toledo divulgava o Plano Diretor e a avaliação das mudanças feitas pelas empreiteiras nas várias universidades do Rio de Janeiro e sempre com muita vontade ajuda para os estudantes interessados em desenvolver qualquer trabalho ligado ao Plano Diretor e à Rocinha que serve como um mais relato do processo.	CGT
	Existência da rede depois da finalização do trabalho.	Sim, todos os técnicos seguem com algum vínculo com a Rocinha, especialmente o arquiteto Toledo que até hoje está bem reconhecido na área e mantém as amizades ganhadas no processo.	CGP

Legenda. Três critérios da pesquisa: CGT – Correlação entre os atores do grupo de trabalho; CDP – Co-desenvolvimento do Plano Diretor; CPP – Continuidade do processo participativo.

c) CGT - Correlação entre os atores do grupo de trabalho

É possível observar, na análise acima, como as principais características, determinantes de uma correlação entre os atores do grupo de trabalho, efetivamente são recorrentes em 78% (7/9) de todas as etapas do planejamento participativo. O tema do conhecimento tácito, entretanto, parece ter tido maior sucesso, em função da instalação do escritório no local, o que viabilizou a troca continua das informações entre os atores do grupo e atores do “Campo”, como também a convivência cotidiana dos técnicos com os problemas enfrentados pelos moradores permitiu a leitura comunitária muito mais eficiente.

O grupo de trabalho era bem preparado quanto ao fator social. Conclui-se que nem a falta dos membros externos (sociólogos, por exemplo), nem a falta das técnicas participativas na elaboração de uma linguagem comum, atrapalharam a eficácia do planejamento participativo como um todo, porque a favela da Rocinha, por ser uma favela da Zona Sul do Rio de Janeiro, é caracterizada pelos moradores de perfil especial frente aos padrões locais, ou seja, não foi percebido problemas da

incompreensão no grupo, ao contrário, o respeito e a valorização das suas opiniões mutuamente permitiu a co-elaboração do Plano Diretor como o produto do planejamento participativo baseado na discussão e na tomada de decisões compartilhada.

Na etapa 8ª, que é a implementação do Plano Diretor, acontece a ruptura do processo participativo, que foi retomado pelo outro gestor a com nova formatação do grupo de trabalho social do PAC. Este grupo mantém as reuniões com os moradores, criando três comitês: de acompanhamento de obra, de trabalho e renda e de suporte à relocação. No entanto, os atores sociais perdem o seu papel ativo, ou seja, estão apenas informados sobre as alterações nos projetos que elaboraram nas etapas anteriores. Na ladeira da Arnstein (1969) isto significa um retrocesso do patamar 6º - companheirismo ao patamar 3º - informação.

d) CDP - Co-desenvolvimento do Plano Diretor

Quanto ao co-desenvolvimento do Plano Diretor, todas as etapas do processo demonstram a participação dos moradores. Usando a diferenciação do Bordenave dos dois tipos da participação, é possível dizer que 83% (7,5/9) do processo aconteceu com a participação ativa, enquanto 17% (1,5/9) com a participação passiva. A participação passiva contém a etapa da implementação do Plano Diretor e a metade do monitoramento, pois percebe-se que o monitoramento está a cargo dos moradores.

O tema da mobilização da sociedade, entretanto, parece ter tido maior sucesso. Isto começa com a preparação previa dos moradores para realização do Plano Diretor, ou seja, o produto final está elaborado desde o princípio com os atores sociais logo depois da “Guerra da Rocinha”. Depois a mobilização da população está mantida durante todo o processo, através das reuniões, divulgados pelos moradores mesmos através dos pôsteres, panfletos e das mídias locais: TV, rádio.

No processo percebem-se algumas novidades participativas como a incorporação do morador no júri do Concurso, incorporação dos moradores no grupo de trabalho e o escritório na Rocinha que passou a ter um papel muito mais amplo do que foi imaginado na fundação, mas houveram

também muitos elementos que aconteciam espontaneamente sem o uso de nenhuma ferramenta participativa, o que resulta, de fato, na pouca aplicação destes instrumentos. No entanto, isto evidencia a flexibilidade do processo e o seu livre ajustamento às necessidades dos atores tanto profissionais como sociais que surgiam durante a elaboração do Plano Diretor, o que é essencial para o planejamento participativo segundo todos os teóricos da pesquisa.

O Plano Diretor da Rocinha além de defender o seu papel de criar a relação da Favela com a cidade, entre outros, na elaboração dos planos de transporte, não mobilizou nem os moradores dos bairros vizinhos nem os outros cidadãos para participarem no processo, o que poderia enriquecer os projetos elaborados.

e) CPP - Continuidade do processo participativo

Na abordagem sobre a continuidade do planejamento participativo na Rocinha busca-se evidenciar que os projetos implementados pelo PAC sofreram várias alterações que os afastou dos objetivos estabelecidos pelo grupo do Plano Diretor. As reuniões são mantidas, mas ganham um outro perfil, isto porque agora elas servem para informar sobre as mudanças que empreiteiras fizeram nos projetos elaborados pelos moradores com os arquitetos e urbanistas durante um ano e meio. Como confirma o arquiteto Toledo, “o impacto negativo das empreiteiras foi maior do que o do narcotráfico” (2017, Informação Verbal). Os moradores perdem o seu papel ativo e a participação está limitada à discussão sobre as opções da implementação dos projetos sem oportunidade de interferir nas mudanças.

Além do que, permaneceram vários registros documentais do processo e além da existência da rede entre os técnicos e a Favela, na etapa do monitoramento percebe-se a falta da continuidade da participação do “pós-obra”, o que significa que, a fiscalização dos resultados, que deveria ser elaborada pelo grupo de trabalho completo, ficou a cargo dos moradores.

A única coisa que houve foi uma conferência no final do processo, e nessa avaliação foi um documento encaminhado ao Estado que no PAC 2 não tivesse o teleférico, mas sim, saneamento. O Estado até hoje não respondeu. [...] o que sobrou disso tudo que a gente entrou com processo na justiça como está [até hoje] não ter terminado o PAC 1. (OLIVEIRA, 2017, Informação verbal)

Ou seja, a partir da entrada do PAC percebe-se uma interrupção do processo participativo ativo, o que inviabiliza tanto a realização completa dos projetos estabelecidos no Plano Diretor como o seguimento das suas diretrizes.

f) Obstáculos

Os moradores de favelas além de viver algumas melhorias com os investimentos do Governo/Estado, por exemplo, na época do Brizola (1983-1987), que diminuiu o número de barracos temporários de madeira, determinando o fim das remoções e lançando o Projeto Mutirão, enfrentaram muitas dificuldades na sua história. Vivem em um espaço muito dinâmico, onde a autogestão dos moradores aos poucos foi transformada em processos acompanhados por

[...] profissionais de dentro e de fora, pelas inúmeras ONGs nacionais e estrangeiras, que lado a lado com as associações de moradores tentam mobilizar a população local. (VALLADARES, 2005, p.21)

A presença dos vários atores enfatiza que o Governo/Estado é ineficiente nas várias áreas como a segurança, saúde, educação e política urbana.

A equipe liderada pelo arquiteto Toledo, representante do Estado naquele tempo, foi contratada apenas para a elaboração do Plano Diretor sem nenhum acordo sobre a sua implementação, ou seja, sem ter os recursos para que torna-se uma realidade, assim era difícil interessar as pessoas pelas reuniões, que em função das suas experiências anteriores já não acreditavam que o papel (documento) melhoraria a sua realidade. No entanto o grupo de trabalho conseguiu superar este obstáculo, mantendo o interesse dos moradores graças ao arquiteto Toledo, que

ganhou a confiança do povo por ser convincente e por ser “uma pessoa muito humana e sensível à causa do cidadão” (CARVALHO, 2010, Informação verbal).

O PAC nesse assunto tinha mais facilidade, quando chega na Rocinha, vem com o objetivo de implementar as obras elaboradas no Plano Diretor, o processo estava baseado no investimento divulgado. Como resultado as pessoas interessam-se mais pelo processo e o Canteiro Social, mesmo que limitando o papel ativo dos moradores, pode ser mais presente na favela. No entanto, enfrenta outro obstáculo – o seu trabalho social era pago pelas próprias empreiteiras, o que significa umas certas limitações, o que foi evidenciado várias vezes na pesquisa.

Quando o projeto previa 2,5% para o trabalho social, seja ele para informação, discussão ou Regularização Fundiária, ele devia ser feito por uma empresa à parte contratada pelo Estado, e não é assim, é o consórcio que paga estas pessoas, isso inibe a autonomia do trabalho social. (OLIVEIRA, 2010, Informação verbal)

Nesta etapa surgiu outro obstáculo ao processo. Embora houvesse entre os moradores da Rocinha um forte desejo de ter um Plano Diretor ligado com um movimento, nesse sentido, no processo aparecem também os moradores que resolvem participar para resolver os seus interesses pessoais. Muitas vezes percebia-se a falta de união entre os moradores, como destaca o arquiteto Toledo, o que dificultou o encontro das soluções coletivamente elaboradas. Além disso, o morador Oliveira, confirma que não faltava moradores que procuravam algum tipo da remuneração, o exemplo emblemático disso foi

[...] no PAC, quando tirou essas comissões temáticas o maior número de pessoas ficou no ‘emprego e renda’, na terceira reuniões não tinha mais quase ninguém. Tinham percebido que não tinha nem emprego nem renda, pensaram que era imediato ser contratado. (OLIVEIRA, 2017, Informação verbal)

No entanto este problema foi rapidamente resolvido, pois já a partir da segunda reunião ficaram no grupo apenas os moradores unidos e interessados nas melhorias para toda a Favela.

g) Resultado

Apesar de ter passado por modificações durante todo o processo, o Plano Diretor mudou a vida dos moradores. As obras de grande porte que foram implementadas representaram um significativo investimento na comunidade e passaram a servir a todos os moradores da Rocinha, não apenas para os que moram na Área Exemplar, locais onde os projetos chegaram a ser implantados, mas também para todo o restante dos moradores que circulam todos os dias pela Rua 4 e usam a passarela para atravessar a Estrada Lagoa-Barra.

O Complexo Esportivo cumpriu o seu papel de integrar as crianças dos dois bairros vizinhos – da Rocinha com os do São Conrado. O hospital que foi projetado apenas para atender a Favela e para ela serve, no PAC virou a unidade de pronto atendimento, a UPA 24hs, mas funciona e atende os moradores, porém com o atendimento limitado ao eu perfil de UPA, não de hospital. O Centro Cultural C4 por ser administrado diretamente pelo Governo do Estado enfrenta ultimamente os problemas financeiros, mas está disponível para o uso da biblioteca e outras atividades artísticas, como exposições de filmes, várias palestras, teatro, balé, etc.

As intervenções trouxeram uma certa qualidade urbana para a favela da Rocinha que resultaram da cooperação efetiva dos atores do Núcleo Gestor, o que percebe-se como o maior sinal de sucesso do processo. A influência efetiva dos moradores nas decisões tomadas e nas prioridades das intervenções, evidenciada por eles mesmo, ainda que tenha havido problemas ou obstáculos, segundo os teóricos da participação social, é fundamental para a elaboração dos resultados concretos, que respondem às necessidades reais do local e são plenamente aceitáveis pelos usuários.

Ele incorporou e trabalhou com todos os nossos indicadores, entendendo que o PAC é um processo que não traz só melhorias para a Rocinha, ele traz melhorias para toda a cidade. (CARVALHO, 2010, Informação verbal)

O processo participativo é flexível e adequa-se a cada caso individualmente, o que evidencia-se no Plano Diretor da Rocinha que foi

desenvolvido livre de qualquer normatização metodológica. Isto permitiu seguir o seu próprio caminho local, o que na história dos programas implementadas nas favelas era muito limitado. Muitas técnicas participativas aconteciam espantosamente e não raramente invocadas pelos próprios moradores. Toda a metodologia, como o cronograma e as prioridades foram influenciadas pelas necessidades dos moradores.

No entanto, é preciso enfatizar que isto foi possível por causa do caráter circunstancial do caso, pois muitas vezes “questiona-se a eficácia [das organizações comunitárias] na mobilização da comunidade com relação às formas propostas de participação” (SILVA, 1995).

Como o resultado da elaboração do Plano Diretor os moradores aprenderam novas habilidades, mas também aumentaram a sua sabedoria sobre o seu entorno. Tudo isto para que depois da saída da equipe liderada pelo Toledo, continuarem refletindo sobre o desenvolvimento local, mas principalmente para monitoramento necessário e controle social da gestão nos quais se veiculam a credibilidade do Plano Diretor.

Embora a pratica nem sempre siga o discurso elaborado pela equipe liderada pelo Toledo, há um novo olhar da favela que pode ser tomado como referência para os novos programas em favelas. Principalmente considera-se aqui os aprendizados da relação entre atores sociais do grupo do Plano Diretor e poder público, como ficou evidenciado no embate que ocorreu no tema da implantação do teleférico e nas avaliações dos projetos executados que perderam várias discussões com os moradores da etapa de elaboração do Plano Diretor.

h) Recomendações

O planejamento participativo em favelas é fundamental para que se ganhe a confiança e o respeito da população, mas também para que se conheça a dinâmica própria do local, que é muito distante do que é conhecido da cidade formal. Tal fato foi evidenciado no processo da elaboração do Plano Diretor da Rocinha.

Quem me ensinou sobre a Rocinha foram eles. Se capacitei alguma dessas pessoas para trabalhar, eles me capacitaram para compreender a Rocinha com os olhos deles. Qualquer urbanista bem intencionado deseja cidades mais compactas para que a infraestrutura seja melhor aproveitada. Eles nos ensinaram a ter uma ocupação de alta densidade. A Rocinha pode nos ajudar a pensar em cidade onde as pessoas andem mais – Luiz Carlos Toledo. (CAU/RJ, 2015)

Como esta experiência pode virar referência para situações futuras de enfrentamento do mesmo problema, é importante observar algumas recomendações.

Segundo o Granath, para o processo participativo obter sucesso é fundamental que a forma do projeto final seja o produto do trabalho dos técnicos com os atores sociais. O caso da Rocinha confirma, que o seu forte movimento a favor da elaboração do Plano Diretor aconteceu porque eram os atores sócias que já desde a época dos primeiros fóruns junto com os técnicos descobriram a importância da estruturação das melhorias locais. Foi um processo natural, não planejado, mas serviu para a preparação da população para a elaboração do Plano Diretor. Como enfatiza Santos, essa mobilização tem que ser mantida, até artificialmente, para o sucesso do processo e a sua continuidade.

A continuidade do processo participativo é muito importante, pois no processo interrompido, como no caso da Rocinha, perde-se muitas informações elaboradas nas etapas anteriores e a relevância delas, o que resulta em projetos que podem até ser bons, porém não cumprem exhaustivamente as exigências reais do local. Para isto, percebe-se a importância da contratação de um grupo de trabalho para levar o processo participativo até o final, incluindo a implementação e o monitoramento dos projetos.

Para isto, é importante contratar um grupo de trabalho completo, composto dos técnicos, moradores, mas também da entidade social com outros profissionais que poderiam dar um suporte ao longo do processo todo como, entre outros os agentes sociais, sociólogos. Sugere-se, como deve acontecer no planejamento participativo, que a mesma equipe que levanta os dados, elabore posteriormente os projetos executivos.

Se isto for impossível deve-se mudar a forma de contratação das equipes de execução, que hoje acontece na maioria das vezes por licitações com propostas técnicas e propostas de preço, assim no resultado ganham as equipes por apresentar menor preço. Sugere-se a realização de concurso, que permita avaliar a capacidade criativa da equipe e incorporação dos seus representantes no Núcleo Gestor para que possam igualmente entender o local e, junto com os outros, desenvolver todo o processo, desde os levantamentos até a entrega da obra e depois, no monitoramento do local.

Para este fim que surgiu a ideia do arquiteto Toledo da fundação do escritório no local, o que melhorou muito o processo participativo, o que parece ser, nestes processos, algo fundamental. No entanto, aquele era um local de suporte. Aqui sugere-se transformar esta base em um escritório de verdade, onde além do trabalho de campo e do trabalho social, desenvolve-se também os projetos executivos, monitora-se a sua implementação e ajusta-se os à realidade continuamente durante todo o processo.

O Plano Diretor deveria ser continuamente monitorado e rediscutido, segundo o Estatuto da Cidade, cada dez anos. O decimo aniversário do Plano Diretor da Rocinha está chegando e no horizonte não há nem projeção desta revisão.

5 Conclusão

A participação social é a atuação dos seus atores, que acreditam na sua contribuição e na transformação da situação atual com a preparação das atividades futuras. A tomada de decisão e a responsabilidade por estas são coletivas e dependendo da quantidade e da qualidade da atuação dos envolvidos, pode ser mais ou menos efetiva. O planejamento (urbano) participativo é um conjunto de procedimentos, de ações desenvolvidas segundo roteiro e métodos determinados pelos atores sociais e profissionais, sendo este um instrumento de integração do espaço urbano. Já o Plano Diretor tem a função de estabelecer princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para o crescimento urbano. Torna a política urbana pública e transparente para a crítica e avaliação dos atores sociais, mas também, a partir do Estatuto da Cidade, para o envolvimento ativo daqueles atores no processo do desenvolvimento urbano.

O Plano Diretor deve garantir o bem-estar dos cidadãos, contudo, em função principalmente dos atrasos políticos notórios no país, não se consegue assegurar este direito, o que resulta diretamente, no aumento das desigualdades sociais. Mesmo assim, o Plano é símbolo da vitória dos movimentos sociais, pois reconhece o direito de posse dos milhões de moradores de favela e periferias e incorpora estes cidadãos aos processos decisórios. Nota-se que a Constituição permanece não sendo cumprida nestes termos. Entretanto, a Constituição de 1988 deu uma firme base para a construção da Lei Federal nº 10.257 de 10/07/2001 (Estatuto da Cidade) que foi um avanço na política urbana social. A Constituição Cidadã transferiu o poder federal para o poder municipal o que gerou a potencialidade de trabalhar com escala local na política de desenvolvimento urbano. No entanto, foi mantida a estrutura da direção política, ou seja, a política urbana continua seguindo sob responsabilidade técnica do planejamento urbano.

Superar o quadro das desigualdades sociais e construir uma cultura de participação social no país é uma das finalidades e caracteriza a

democracia, que preconiza a participação política do povo não apenas por votos nas eleições.

Mesmo sendo obrigatório para as cidades com mais de 20.000 habitantes, o documento não prevê nenhuma sanção a quem não cumprir a lei.

O Estatuto da Cidade prevê como um dos seus instrumentos o Orçamento Participativo para o cidadão ter o direito não somente a fiscalizar, mas também a influenciar diretamente no direcionamento das finanças públicas. Um exemplo do envolvimento pleno e contínuo da população nas políticas orçamentárias é o da cidade de Porto Alegre-RS, onde o processo participativo acontece ciclicamente cada ano.

O Plano Diretor Participativo deve detalhar a função social da cidade, ou seja, a participação popular não somente no planejamento como também em qualquer assunto que seja do interesse da coletividade. Conforme os princípios da participação social, no Plano, o poder é descentralizado, ou seja, todos possuem o direito de participação nos processos que interessam a gestão da cidade. O poder, que até agora pertencia apenas à autoridade governamental, está sendo democraticamente substituído pela troca de informações, pela necessidade de resolução de conflitos, pela complementação participativa nos projetos e pelo conhecimento local dos problemas.

Acredita-se que as diretrizes projetais conseguidas nos processos participativos encontram as suas aplicações na vida e, se são utilizadas, permitem que sejam percebidas e atendidas às necessidades reais dos moradores, que muitas vezes estão ignorados por causa da dominância dos interesses das grandes organizações e instituições e a burocracia dos governos locais. Para garantir o seu sucesso, tudo começa com a classificação e uma boa escolha dos atores que formarão o grupo ativo de trabalho.

O grupo de trabalho, Núcleo Gestor, é composto por atores sociais e profissionais. Os primeiros definem-se pelos usuários do lugar pelo qual se interessam, acionando os movimentos sociais e visando os mesmos objetivos comuns, embora estejam divididos pelos seus limites próprios. Os que permanecem no local atuam no “Campo”, enquanto os que usam dos

seus serviços ocasionalmente ficam na “Arena” prontos para se juntar com o “Campo” no caso da crise.

Os atores profissionais, ou seja, os representantes do poder público, são pesquisadores e projetistas. O seu conhecimento é mais técnico, analítico e abstrato, o que, através do estabelecimento da linguagem comum do grupo, junta-se com o conhecimento tácito dos atores sociais e permite começar o processo participativo. No processo pode participar um membro externo para enriquecer criticamente o discurso e um sociólogo para a leitura correta do conhecimento tácito.

Desta forma gera-se uma inteligência coletiva para estabelecer um projeto adequado e, entre outros, aumentar capital social através das várias técnicas participativas definidas pelas regras claras e decididas coletivamente. Os atores profissionais não cumprem os desejos dos moradores, mas os analisam e comparando com o seu conhecimento técnico, tomam as decisões.

O processo participativo é repetitivo, cíclico e contínuo. Começa com a junção das várias pressões externas com o “Evento Mobilizador”, vários “Catalisadores” e “Instituições” para gerar a crise, ou seja, confrontar-se com o Estado e forçar uma reintegração. Todo o processo deve ser monitorado o que significa, que as vezes, deve-se retornar para a discussão sobre os seus aperfeiçoamentos. O consenso é muitas vezes indispensável para a tomada de decisão, mas pode significar uma queda de interação. Por isso, para não perder a força, as pressões externas devem ser mantidas, as vezes geradas artificialmente. A Metodologia usada neste processo deve ser flexível e adaptada a cada caso individualmente.

A participação não é apenas um conceito, mas um processo completo com metodologia própria de ação e técnicas coerentes, inspirada nos aspectos locais. A metodologia do processo participativo é flexível e determinada para cada caso individualmente, no entanto o Ministério das Cidades (2004) propõe nove etapas fundamentais não muito definidos e fechados.

Com o surgimento do planejamento participativo paradigmas foram modificados. Os problemas projetais ganharam mais soluções possíveis

pelo fato que todos os atores são ativos e interferem tanto no resultado como no processo de planejamento em si. Confirma-se também o fornecimento da identidade do espaço mais eficaz e mais clara o que determina as alterações propostas no futuro. Pelo aumento do capital social há uma melhora no senso da comunidade, nas relações sociais e na confiança mútua o que gera mais motivação para enfrentar os problemas espaço-sociais.

O maior problema do planejamento participativo parece ser gerado pelo Estado. Os planos diretores estabelecidos são arquivados, sem serem incluídos na política urbana. O resultado disso é um crescente desânimo por parte da sociedade e uma diminuição da confiança no Estado.

A Rocinha possui o tamanho e a estrutura de uma pequena cidade, possuindo inclusive bairros mais e menos pobres. Nestas subdivisões estão presentes não apenas o desnível econômico presente na própria comunidade, mas principalmente as condições diferenciadas de vida, fruto de elementos ligados à infraestrutura local, como, saneamento, acesso facilitado ou dificultado e segurança. A própria localização da favela, que fica entre alguns bairros chamados nobres da cidade do Rio de Janeiro, sendo eles São Conrado, Gávea, Leblon e até mesmo a Barra da Tijuca, já serve como ênfase da segregação sócio espacial da cidade e seu caráter excludente, ou seja, nem todos têm o mesmo direito e/ou acesso aos mesmos espaços. Tal realidade obriga, muitas vezes, os próprios moradores da favela a tomarem conta do seu espaço. Assim são comuns melhoramentos através dos mutirões sem nenhuma assistência técnica. O papel dos movimentos participativos preenche esta lacuna, pois as ações voluntárias dos moradores precisam de orientação técnica mais efetiva, isto porque movimentos dirigidos facilitam e produzem o encontro entre os atores não técnicos e os atores técnicos, produzindo uma integração entre estes grupos o que resulta na realização das melhorias realmente necessárias no local.

Os moradores de favela, criados na luta cotidiana contra a exclusão sócio territorial, pela cidadania e direitos à cidade, criaram a sua própria lógica construtiva. Por ocasião deste *jeitinho* dever-se-ia pensar o projeto junto com o morador ativo, aquele que em si já atua participativamente na

comunidade, respeitando toda a sua estética espacial própria dos Fragmentos, Labirintos e Rizomas. Pois, atrás dessas intervenções espaciais, se dá a luta dos moradores por uma melhora em sua qualidade de vida, auto estima e valor social. Infelizmente, as intervenções muitas vezes aumentam o valor potencial da terra e forçam os moradores mais pobres a mover-se para a área mais precária.

O Programa Favela-Bairro, como o primeiro projeto urbanístico a alcançar certas regiões pobres da cidade, pauta um outro tratamento as áreas faveladas através do Plano Estratégico, demonstra uma certa flexibilidade e incorpora a participação popular. No entanto, atendeu apenas as favelas de pequeno porte, então não incorporou a Rocinha. Porém, os moradores da Rocinha, através dos mutirões e movimentos sociais conseguiram várias melhorias, entre outros, energia elétrica, água, coleta de lixo. Graças a estas atitudes cultivadas há anos e a “Guerra da Rocinha”, os técnicos começam a cooperar com os moradores na forma de Fórum Técnico da Rocinha o que deu forma para o trabalho vencedor do Concurso Público Nacional de Ideias para Urbanização do Complexo da Rocinha. Tanto na equipe liderada pelo arquiteto Toledo como no júri do Concurso tinha os representantes da Rocinha, o que nunca antes tinha acontecido no urbanismo do Brasil.

Depois de ganhar o Concurso, o arquiteto Toledo não foi contratado, o que significou que o esforço de manter a mobilização social ficou novamente nos moradores da Rocinha, suportadas pelo trabalho voluntario do próprio arquiteto. Durante um ano e meio realizava uma série de reuniões semanais, audiências públicas, conferencias, seminários com os moradores da Rocinha até que o candidato para o Governo do Estado do Rio de Janeiro, Sr. Sergio Cabral Filho, através de uma provocação contratou o projeto de urbanização e a equipe liderada pelo arquiteto Toledo entrou na Favela.

O Núcleo Gestor era composto pelos atores profissionais com as experiências anteriores na Rocinha, dois atores sociais, moradores da Rocinha e grupo de estagiários de fora e da Rocinha mesmo. No início do processo, é notória a dificuldade dos atores profissionais em trabalhar com os moradores, mas, como enfatiza o arquiteto Toledo, as barreiras pré-

conceituais foram rapidamente superadas. Aconteceu desta forma a troca de conhecimentos, os técnicos adquiriram um olhar muito mais amplo de dentro da Favela, enquanto os moradores transformaram-se, vendo as suas contribuições valorizadas. Assim, criou-se um grupo integrado, onde dominada a confiança, comprometimento e luta conjunta pelas melhorias do lugar.

O Núcleo Gestor atuou no “Campo”. Todos os seus atores eram diretamente envolvidos no processo participativo, enquanto a “Arena”, os outros moradores, entrava no processo por ser chamado para as reuniões organizadas ou por ações espontâneas. Divulgava-se as reuniões através dos panfletos e pôsteres. Explicava-se o objetivo do Plano Diretor da Rocinha, os diagnósticos elaborados e os projetos arquitetônicos desenvolvidos desde o Concurso, na linguagem menos técnica e mais acessível para os moradores. Para isto usou-se uns instrumentos facilitadores entendimento entre os atores, como as maquetes físicas, eletrônicas nas etapas posteriores e comparações às referências espaciais bem conhecidas, como por exemplo um campo do futebol. Para as pessoas que não podiam participar fisicamente nas reuniões o arquiteto Toledo respondia às perguntas semanalmente no programa no rádio local e fez um programa mostrando um dia de trabalho do escritório na TV local.

Além do processo usar poucos instrumentos participativos, a elaboração do Plano Diretor da Rocinha aconteceu junto com os moradores que especificaram as prioridades e influenciaram as decisões tomadas. No entanto, quando o processo chegou a fase da implementação, ou seja, no processo entrou o PAC, o planejamento participativo está interrompido.

As reuniões retornam sob a liderança do Marat Troina, mas não havia mais interesse nas opiniões dos moradores sobre os projetos, já não seguem as diretrizes do Plano Diretor e sofrem muitas alterações mandadas pelas empreiteiras. O morador perdeu o seu papel ativo de verdade, que foi substituído pela elaboração dos processos de implementação dos projetos das equipes de obra.

No entanto, os moradores, ainda na fase participativa da elaboração do Plano Diretor, aprenderam novas habilidades e defenderam o seu Plano Diretor o que foi percebido na sua luta contra o “Telefante”, movimento que

não somente tinha raciocínio lógico, mas demonstrou o conhecimento do assunto e da tecnologia aplicada.

6

Referências bibliográficas

ACADEMIA das ciências de Lisboa. Fundação Calouste Gulbenkian (ACLFCG). **Dicionário da língua portuguesa contemporânea da Academia de Ciências de Lisboa**. [Lisboa]: Verbo, 2001.

ALVIM, Mariana. **Censo nas favelas é controverso**. Disponível em: <http://vivafavela.com.br/449-censo-nas-favelas-e-controverso/>. Acesso em: 01 fev. 2017.

ANTONELLO, Ideni Terezinha. **Potencialidade do planejamento participativo no Brasil**. Soc. & Nat., Uberlândia, 25 (2): maio – agosto de 2013, p.239-254.

APUBLIKA. **Não confio em nenhum candidato ou partido**. 01 de outubro de 2014. Disponível em: <http://apublica.org/2014/10/enquete-por-que-voce-votou-branconulo-nas-eleicoes-2014/>. Acesso em: 22 nov. 2016.

ARNSTEIN, Sherry R. **A Ladder Of Citizen Participation in Journal Of The American Institute Of Planners**. Vol. 35, Iss. 4, 1969.

ASSOCIAÇÃO Nacional de Pós-Graduação E Pesquisa Em Ciencias Sociais (ANPOCS), 35. **Participação e controle social nas políticas urbanas: avanços e limites do Conselho Nacional das Cidades**. Caxambu-MG, 24 a 28 de outubro de 2011.

BARATTO, Romullo. **85% dos brasileiros constroem sem o auxílio de arquitetos ou engenheiros**. 2015. Disponível em: <http://www.archdaily.com.br/br/775189/85-percent-dos-brasileiros-constroem-sem-o-auxilio-de-arquitetos-ou-engenheiros>. Acesso em 15 jan.2017.

BBC Brasil (BBC). **‘Respire fundo, isso que é violência’, diz guia de turismo sobre esgoto na Rocinha**. 10 de junho de 2014. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/06/140610_guia_rocinha_e_sgoto_fl. Acesso em: 01 fev.2017.

BORBA, Francisco da Silva. **Dicionário de usos do português no Brasil**. São Paulo: Ática, 2002.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. 8ª ed., São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRAGA, Roberto. **Plano Diretor Municipal: três questões para discussão**. In: CADERNO DO DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO (Faculdade de Ciências e Tecnologia - UNESP), Presidente Prudente, vol.1, n.1, agosto de 1995, p.15-20.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. 35ª edição. Brasília: 2012.

_____. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

_____. Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001. **O Estatuto da Cidade.** Diário Oficial da União, seção I (atos do poder legislativo), edição n.133. Brasília: 2001.

_____. **Rocinha: plano de desenvolvimento sustentável.** Imprensa Oficial, Brasília: 2011. Disponível em: <http://www.emop.rj.gov.br/wp-content/uploads/2014/06/PDS-Rocinha.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2017.

BUENO, Beatriz Piccolotto Siqueira. **Dossiê: Caminhos da história da urbanização no Brasil-colônia.** Anais do Museu Paulista. v. 20. n.1. janeiro – junho, São Paulo: 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/naaismp/v20n1/v20n1a02.pdf>. Acesso em: 13 dez.2016.

BULCÃO, Luís. **Rocinha e Vidigal marcharam em paz até o Leblon por saneamento e saúde.** 25 de julho de 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/06/rocinha-evidigal-marcharam-em-paz-at-e-o-leblon-por-saneamento-e-saude.html>. Acesso em 22 abr.2017.

CARAM, Bernardo; RAMALHO, Renan. **Abstenções, votos brancos e nulos somam 32,5% do eleitorado do país.** O Globo, Brasília: 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/noticia/2016/10/abstencoes-votos-brancos-e-nulos-somam-326-do-eleitorado-dopais.html>. Acesso em: 12 dez.2016.

CARLO, Giancarlo de. **Architektura jest publiczna.** In: JENCKS, KROPF. *Teorie i manifesty architektury współczesnej.* Warszawa: 2013. p. 65.

CARVALHO, Maria Helena Carneiro de. **Maria Helena Carneiro de Carvalho: entrevista** [jun.2010]. Entrevistadora: Priscila Soares da Silva. Rio de Janeiro: 2010.

CONSELHO das Cidades (CONCIDADES). **Participação cidadã na política desenvolvimento urbano.** Brasília, 2004.

_____. **Políticas Públicas com Participação Popular.** Brasília, 2006.

CONSELHO de Arquitetura e Urbanismo do Rio de Janeiro (CAU/RJ). **Luiz Carlos Toledo: O arquiteto “do asfalto” na Rocinha.** 22 abr.2015. Disponível em: <http://www.caurj.gov.br/?p=16010>. Acesso em: 15 jan. 2016.

COUTINHO, Davison. **Moradores da Rocinha fazem terceiro protesto contra falta de água.** 16 mai.2014. Disponível em: <http://www.jb.com.br>

/rio/noticias/2014/05/16/moradores-da-rocinha-fazem-terceiro-protesto-contra-falta-de-agua/. Acesso em: 23 abr. 2017.

CRUZ, Beatriz. **Manifestação contra teleférico divide opiniões**. 23 fev.2014. Disponível em: <http://www.brasil247.com/pt/247/favela247/131165/Manifesta%C3%A7%C3%A3o-contra-telef%C3%A9rico-divide-opini%C3%B5es.htm>. Acesso em: 01 fev.2017.

CUNHA, A.G. **Dicionário Etimológico Nova Fronteira da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.

DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. **O processo de urbanização no Brasil**. 1 ed. Editora Universidade de São Paulo, São Paulo: 2004.

FORUM Técnico de Urbanização da Rocinha (FORUM). **Ata da reunião realizada em 05 de maio de 2004**. In: REUNIÃO DO FÓRUM TÉCNICO DE URBANIZAÇÃO DA ROCINHA, Rio de Janeiro: 2004.

FUNDAÇÃO Bento Rubião. **Direito à Moradia na Cidade do Rio de Janeiro**. 2006. Disponível em: http://www.ciespi.org.br/primeira_infancia/images/docs/Cartografias/Rocinha%20em%20Numeros/Direito%20moradia%20cidade%20Rio%20de%20Janeiro_2010.pdf. Acesso em: 23 jan. 2017.

GALDO, Rafael. **Censo revela abismos entre bairros ricos e pobres. Na Rocinha, renda média é um décimo da verificada em São Conrado; saneamento e educação também destoam**. 16 nov.2011. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/censo-revela-abismos-entre-bairros-ricos-pobres-3256083>. Acesso em: 01 fev.2017.

GRANATH, Jan A. **Architecture – Participation of users in design activities**. 2001. Disponível em: <http://www.design4change.com/LinkedDocuments/Architecture%20-%20Participation%20of%20users%20in%20design%20activities.pdf>. Acesso em: 15 jul.2015.

HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. lix, 1986.

INOVA URBIS. **A Rocinha em números**. 2014. Disponível em: <http://inovaurbis.com/wp-content/uploads/2014/06/3.-PMHIS-A-Rocinha-em-numeros.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2017.

_____. **Negócios Sociais: Fundamentos e Apresentação do Case Inova Urbis**. São Paulo: 2016. Disponível em: <http://pt.slideshare.net/albandrouet1/social-business-ccfb-inova-urbis>. Acesso em: 10 fev. 2017.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico 2000**. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acessado em: 03 fev. 2017.

_____. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 01 mai. 2016.

_____. **Estimativas de População 2001**. Disponível em: http://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm?caminho=/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2001/. Acesso em: 01 dez. de 2016.

INSTITUTO Pereira Passos (IPP). **Mapa das Favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: 2008.

IZAGA, Fabiana, PEREIRA, Margareth da Silva. **A mobilidade urbana na urbanização das favelas no Rio de Janeiro**. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, n. 4, Rio de Janeiro: 2014.

JACQUES, Paola Berenstein. **Aprendendo com as favelas. O jeitinho como ferramenta de projeto**. Projetar 2003, I Seminário Nacional sobre Ensino e Pesquisa em Projeto de Arquitetura, Natal de 07 a 10 de outubro, RN/Brasil, PPGAU-UFRN.

KUNZ, Maurício, LUZ, Bruno Macali da, NECKEL, Alcindo, FAUSTINONI, Luciano. **Modelagem matemática em análises de riscos geomorfológicos: um estudo de caso da Rocinha/RJ – Brasil**. In: Revista Eletrônica Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental Santa Maria, v. 20, n. 1, janeiro – abril: 2016, p. 32-39.

LACERDA, Antônio Correa de. **Distribuição de renda no Brasil nos anos 80**. In: Revista de Economia Política, vol. 14, nº 3 (55), julho-setembro, 1994.

LEITÃO, Gerônimo. **Dos barracos de madeira aos prédios de quitinetes: Uma análise do processo de produção da moradia na favela da Rocinha, ao longo de cinquenta anos**. UFF, Niterói: 2004.

_____. **Transformações na estrutura sócioespacial das favelas cariocas: a Rocinha como um exemplo**. Cadernos MetrÓpole 18, 2º sem, 2007, p.135-155.

MAYERHOFER & TOLEDO (M&T). **Plano de Desenvolvimento Sócio Espacial do Bairro da Rocinha**. Plano de Ação, Volume I, 15 de junho de 2007a.

MARQUETTI, Adalmir. **O Orçamento Participativo Como Uma Política Redistributiva em Porto Alegre**. Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PUCRS. Porto Alegre: 2002. Disponível em: http://cdn.fee.tche.br/eeg/1/mesa_9_marquetti.pdf. Acesso em: 15 dez. 2016.

_____. **Plano de Desenvolvimento Sócio Espacial do Bairro da Rocinha**. Volume I, 2ª entrega, 03 de agosto de 2007b.

_____. **Plano de Desenvolvimento Sócio Espacial do Bairro da Rocinha**. Volume I, 3ª entrega, 23 de janeiro de 2008a.

_____. **Plano de Desenvolvimento Sócio Espacial do Bairro da Rocinha.** Volume I, 4ª entrega, 18 de abril de 2008b.

_____. **Plano de Desenvolvimento Sócio Espacial do Bairro da Rocinha.** Volume I, 5ª entrega, 16 de junho de 2008c.

_____. **Plano de Desenvolvimento Sócio Espacial do Bairro da Rocinha.** Volume I, 6ª entrega, 23 de dezembro de 2008d.

MIESSEN, Markus. **The Nightmare of Participation.** E-book, Warsaw: 2014.

MINISTERIO das Cidades (MDC). **Plano Diretor Participativo - Guia para a elaboração pelo municípios e Cidadãos.** Brasília, maio - junho, 2004.

MOISÉS, José Álvaro. **Eleições, participação e cultura política: mudanças e continuidades.** Ed. Lua Nova, 1990, n.22, pp.133-187. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451990000200007>. Acesso em: 12 dez. 2016.

OBSERVATORIO das Metrópoles (OBSERVATORIO). **Programa de Aceleração do Crescimento: PAC 2007-2010 e as intervenções urbanísticas nas favelas cariocas.** 18 jan.2008. Disponível em: http://web.observatoriodasmetropoles.net/index.php?view=article&id=321:programa-de-aceleracao-do-crescimento-pac-2007-2010-e-as-intervencoes-urbanisticas-nas-favelas-cariocas&option=com_content&Itemid=50&lang=pt#. Acesso em: 01 fev. 2017.

OLIVEIRA, José Martins de. **José Martins de Oliveira: entrevista** [jun.2010]. Entrevistadora: Priscila Soares. Rio de Janeiro: 2011.

PORTAL VITRUVIUS. **Concurso de ideias para urbanização do Complexo da Rocinha.** Ed. Projetos, São Paulo, ano 06, n. 066.05: 2006. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/projetos/06.066/2681>. Acesso em: 01 jan. 2017.

PROGRAMA das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). **Brasil avança no desenvolvimento humano e sobe uma posição no IDH.** 02 nov.2011. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=2583>. Acesso em: 10 dez. 2016.

RIBEIRO, Marcelle. **IBGE: sem Plano Diretor, 10% das cidades desobedecem a lei.** 2014. Disponível em: <https://noticias.terra.com.br/brasil/cidades/ibge-sem-plano-diretor-10-das-cidades-desobedecemlei,79426c4da30b5410VgnVCM4000009bcceb0aRCRD.html>. Acesso em: 29 jan.2017.

RICCI, Rudá. **Contradições na Implementação das Ações de Participação.** In: Revista Espaço Acadêmico, n.36: 2004.

RIO, Vicente del. **Introdução ao Desenho urbano no projeto de planejamento.** Ed. Pini. São Paulo: 1990. p.43.

RIO DE JANEIRO. **Trabalho Técnico Social. EMOP**. Rio de Janeiro: 2014. Disponível em: <http://www.emop.rj.gov.br/wp-content/uploads/2014/06/Trabalho-Tecnico-Social-Geral.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2017.

ROLNIK, Raquel. **Democracia no fio da navalha – limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil**. R. B. Estudos Urbanos e regionais, v.11, n.2: 2009.

_____. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: 2015.

SANOFF, Henry. **Human exchange techniques for citizen participation in town revitalization**. In: Business Press: Vol. 2, no 3: 1981.

_____. **Community Participation Methods in Design and Planning**. Ed. John Wiley & Sons, Inc. New York: 2000, p.37-76.

_____. **Multiple Views of Participatory Design**. In: Focus: Vol. 8: Iss. 1, Article 7, 2011. Disponível em: <http://digitalcommons.calpoly.edu/focus/vol8/iss1/7>. Acesso em: 15 nov. 2016.

_____. **Democratic design. Participation case studies in urban and small town environments**, Wydawnictwo Naukowe Stowarzyszenia Psychologia i Architektura. Poznan: 2013.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. **Movimentos urbanos no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: 1981.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. **O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros**. In: Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas, Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Cidades, IPPUR/UFRJ, 2011, p.255-279.

SARAYED-DIN, Luiza Farnese Lana. **A ponte do Rio**. Coleção Engenho & Arte. Volume 11, Rio de Janeiro: 2009.

SILVA, Maria Laís Pereira da. **Notas sobre o Processo de Planejamento Participativo: Alguns problemas segundo técnicos do setor público**. In: Proeza Urbana y Desarrollo, número dedicado a Participación de la Sociedad Civil em la Definición de Políticas Públicas, Ano 4, no 10, ago.1995, p.66-70.

SILVA, Priscila Soares da. **Planejamento e projeto urbano em favelas: teoria e prática no desenvolvimento local da favela da Rocinha**. UFF Niterói: 2010.

SOARES, Priscila; OLIVEIRA, Fábio Bruno de; SAMPAIO, Milena. **Rocinha, uma breve história no tempo. Análise dos processos de formação e transformação do bairro**. XIII Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e pesquisa em planejamento urbano e regional, Florianópolis, 25 a 29 de maio de 2009.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os orçamentos participativos e sua espacialidade**. In: Terra Livre, Publicação da Associação dos Geógrafos Brasileiros, número 15, São Paulo: 2000, p.39-57.

SPINUZZI, C. **The Methodology of Participatory Design**. Technical Communication, Vol. 52, No. 2, May: 2005, p.163-174.

TOBAK, Bernardo. **Maior favela do país, Rocinha discorda de dados de população do IBGE**. 21 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2011/12/maior-favela-do-pais-rocinha-discorda-de-dados-de-populacao-do-ibge.html>. Acesso em: 01 fev.2017.

TOLEDO, Luiz Carlos de Menezes. **Uma experiência de participação: técnicos e moradores na elaboração do Plano Diretor Sócioespacial da Rocinha**. In: Luciana Corrêa do Lago. Olhares sobre a metrópole do Rio de Janeiro: política urbana e gestão pública, 1ed., Letra Capital, Rio de Janeiro: 2010, p.89-102.

_____. **A Fábrica de Movimentos & Mobilidade Urbana: o que move a ação pública**. IAB-RJ, 29 de agosto de 2011. Disponível em: <http://www.iabRJ.org.br/relato-do-arquiteto-e-urbanismo-luiz-carlos-toledo-sobre-o-evento-%E2%80%9Ca-fabrica-de-movimentos-mobilidade-urbana-o-que-move-a-acao-publica%E2%80%9D>. Acesso em: 12 dez. 2016.

TONI, Jackson de. **Planejamento participativo: possibilidades metodológicas alternativas**. In: Congresso CONSAD de gestão pública, 2, Brasília: 2009.

UNIÃO Pró-Melhoramentos dos Moradores da Rocinha (UPMMR). **Varal de lembranças: histórias e causos da Rocinha**. Tempo e Presença / SEC / MEC / FNDE, Rio de Janeiro: 1983.

VALLADARES, Licia do Prado. **A invenção da favela. Do mito de origem a favela.com**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005 (2013).

VEJA a evolução do IDH dos municípios brasileiros. 2013. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/infograficos/2013/07/29/idh-dos-municipios.htm>. Acesso em: 16 dez. 2016.

VILANI, Rodrigo Machado, MACHADO, Carlos José Saldanha, ROCHA, Érica Tavares da Silva. **Saneamento, dengue e demandas sociais na maior favela do Estado do Rio de Janeiro: a Rocinha**. In: Revista visa em debate sociedade, ciência & tecnologia, 30 nov. 2013, p.18-29.

VILLAÇA, Flávio. **As Ilusões do Plano Diretor**. São Paulo, 7 ago.2005. Disponível em: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf. Acesso em: 01 jan. 2016.

ZERO, Maria Aparecida. **Participação, marginalidade e marginalização social**. Revista Nucleus, v.2, n.1, abril – outubro de 2004.

Lista das entrevistas realizadas pela autora:

Gerônimo Leitão: entrevista [jan. 2017]. Entrevistadora: Aleksandra Martyna Kondrowska. Niterói: 2017. **Concurso Público Nacional de Ideias para Urbanização do Complexo da Rocinha.**

José Martins de Oliveira: entrevista [mar.2017]. Entrevistadora: Aleksandra Martyna Kondrowska. Rio de Janeiro: 2017. **Avaliação do Planejamento Participativo na elaboração do Plano Diretor da Rocinha.**

Luiz Carlos de Menezes Toledo: entrevista [nov. 2015]. Entrevistadora: Aleksandra Martyna Kondrowska. Rio de Janeiro: 2015. **Experiência participativa do arquiteto Toledo.**

Luiz Carlos de Menezes Toledo: entrevista [mar. 2017]. Entrevistadora: Aleksandra Martyna Kondrowska. Rio de Janeiro: 2017. **Planejamento Participativo na elaboração do Plano Diretor da Rocinha.**

Marat Troina: entrevista [fev.2017]. Entrevistadora: Aleksandra Martyna Kondrowska. Rio de Janeiro: 2017. **Situação do Programa de Aceleração do Crescimento na história recente da Rocinha.**