



III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS
Salvador - BA - Brasil

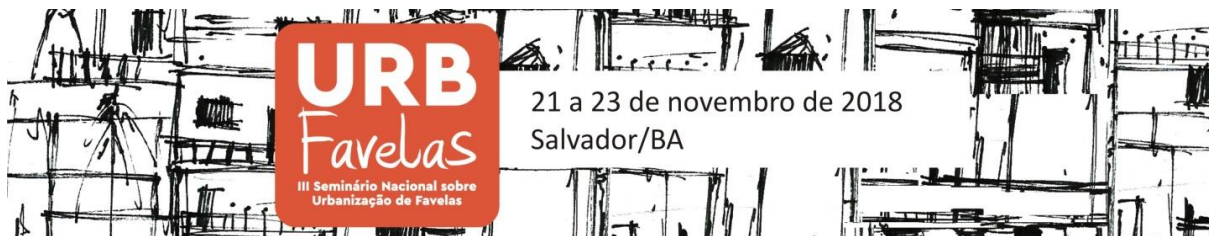
OS DIAGNÓSTICOS SOCIAIS PRÉVIOS E PARTICIPATIVOS NA URBANIZAÇÃO DE
ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: UMA PRÁTICA POSSÍVEL.

Maria Gabriela Bessa (IPPUR/UFRJ) - mgabibessa@gmail.com

Socióloga, Mestranda pelo IPPUR/UFRJ, com experiência em HIS, trabalhei na coordenação do trabalho social do PAC Favelas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, e atualmente atuo como gestora pública municipal.

Ruth Jurberg (Prefeitura de São João de Meriti) - ruthjurberg@gmail.com

Mestre pelo PROURB-UFRJ, com experiência na área de políticas habitacionais. Foi Coordenadora do PAC Social e Projetos pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, e atualmente é Secretária de Recursos, Habitação e Urbanismo em São João de Meriti.



OS DIAGNÓSTICOS SOCIAIS PRÉVIOS E PARTICIPATIVOS NA URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: UMA PRÁTICA POSSÍVEL.

RESUMO:

Na recente trajetória traçada pelo Trabalho Social (TS), no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento, ao longo da última década já é possível qualificar sua história e ponderar sobre os erros e acertos, limites e avanços, a fim de que seja possível o aperfeiçoamento constante da política através da prática reflexiva. Considerando a importância e o papel estratégico do TS para o sucesso das intervenções em urbanização de assentamentos precários, o presente artigo tem como objeto descrever práticas no âmbito dos Diagnósticos Sociais Prévios e Participativos realizados pela equipe do Trabalho Social entre os anos de 2010 e 2012, em projetos de urbanização de assentamentos precários no Rio de Janeiro, de modo que possam inspirar no futuro processos de planejamento participativo nos estados e municípios, buscando romper com os mecanismos burocráticos e tradicionais que foram implementados no passado e que não permitiram, na maioria das vezes, a participação social sob a prerrogativa de que não havia tempo hábil, fazendo com que os projetos fossem elaborados somente a partir dos “gabinetes” com perspectivas de planos puramente tecnocráticos.

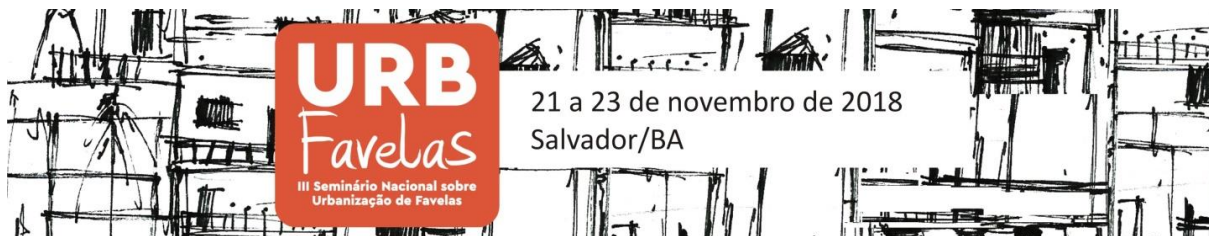
Palavras-chave: Diagnóstico participativo. Trabalho Social. Urbanização de Assentamentos Precários.

ST-1: Projeto, Processo, Superação de Limitações

INTRODUÇÃO

O presente artigo é motivado por experiências no campo prático na execução da recente política de urbanização de favelas, vivenciadas a partir de 2007 no âmbito do Governo do Estado Rio de Janeiro através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e pretende demonstrar especificamente o que foi desenvolvido a partir do trabalho técnico social, componente obrigatório da política de urbanização de assentamentos precários.

No bojo das produções acadêmicas e das pesquisas em torno da política de urbanização de assentamentos precários muito tem sido produzido numa perspectiva analítica crítica de como esses processos foram desenvolvidos, a partir de leituras sobre análises de concepção dos programas e de seus processos e resultados obtidos.



Não pretendemos esgotar neste artigo a complexidade das ações do Trabalho Social, tampouco avaliar como o processo se realizou, e sim destacar que ao longo do processo práticas foram sendo construídas, e algumas pouco exploradas do ponto de vista acadêmico e de pesquisa, pois se encontram apenas na memória de quem vivenciou na prática a execução.

Considerando a importância do PAC para a política de urbanização de assentamentos precários, é importante o registro destas iniciativas que foram estabelecidas para que seja possível repensar aquelas que não foram bem-sucedidas e replicar as boas. Para isso propomos o descolamento do mundo das idéias para um mergulho na *práxis* social (MARICATO, 2002 p. 135), a partir da descrição metodológica adotada nos Diagnósticos Sociais Prévios Participativos, pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro entre 2011 e 2012, e que pode servir como uma ferramenta de planejamento urbano participativo para estados e municípios na construção de seus bancos de projetos e na implementação futura de novos projetos a serem realizados em programas de urbanização de favelas.

Desta forma, o artigo está estruturado numa breve contextualização das políticas desenvolvidas no âmbito das favelas, e na introdução do Trabalho Social no âmbito do PAC executado pelo governo do estado do Rio de Janeiro, que é recorte deste trabalho, seguido da descrição metodológica adotada para os Diagnósticos Sociais Prévios Participativos. Para encerrar, discutimos a necessidade de planejamento urbano¹ e de construção de um banco de projetos pelo setor público.

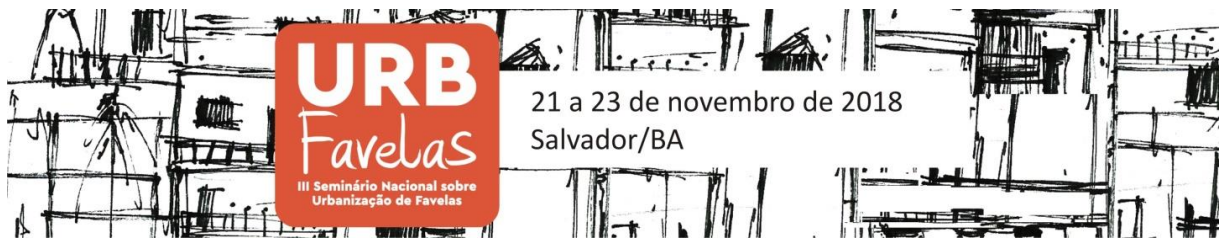
1. BREVE ANÁLISE DO TRABALHO SOCIAL NO SÉCULO XX

Uma breve análise aponta que, no histórico das políticas habitacionais, o trabalho social teve poucas e restritas ações. Entre as décadas de 1940 e 1960, essas iniciativas eram organizadas basicamente pela Igreja Católica ou organizações ligadas ao Poder Público, como a Fundação Leão XIII.

De acordo com, Jurberg (2018, p. 4):

Embora a historiografia (RODRIGUES, 2013, p. 2; ABREU, 1994, p. 36; VAZ, 2002 *apud* PINHEIRO, 2011, p. 125) mostre que as favelas da cidade surgiram entre

¹Cabe fazer aqui uma diferenciação sobre o termo planejamento urbano, pois estamos utilizando não no sentido de regulamentação/legislação do espaço, e sim, no sentido de planejar as ações/projetos que irão concretizar as demandas da população, em consonância com os planos já construídos (quando houver) e as legislações vigentes.



a metade do século XIX e o início do século XX, as iniciativas relacionadas ao trabalho social nas comunidades de baixa renda só apareceram na década de 1940. De acordo com Burgos (1998, p. 26), esse trabalho contava, inicialmente, com a participação da Igreja Católica e, nas duas décadas seguintes, com o apoio de organizações não-governamentais e dos governos. Segundo Burgos (1998, p. 27), esses aglomerados urbanos eram observados como uma aberração conforme o Código de Obras de 1937, que propunha a sua eliminação e, como solução, a construção dos Parques Proletários.

Para Valladares (1978), as práticas estabelecidas para extinção das favelas da paisagem urbana, sobretudo as localizadas em áreas valorizadas pelo mercado imobiliário, como foi o caso das favelas situadas na zona sul e que se tornaram casos emblemáticos de remoção na década de 60, como as favelas da Catumba, Praia do Pinto, Ilha das Dragas e etc, revelaram que seriam práticas incapazes de cumprir o que se propunham, as favelas continuavam a crescer.

Os processos de remoção estabelecidos até a década de 70 representaram “um círculo vicioso: da favela ao conjunto habitacional, e de volta à favela”. Os conjuntos habitacionais distantes do centro, da dinâmica econômica, os laços de vizinhança rompidos, fazia com que os moradores retornassem para as favelas. (VALLADARES, p. 17)

A partir de 1968, passam a surgir cenários de resistência maiores às remoções e consagra-se a possibilidade de urbanização e o reassentamento das famílias dentro do mesmo local de origem ou nas imediações. Dentro dessa nova perspectiva de atuação em favelas, emergem práticas e são desenvolvidas metodologias que visam a conectar os profissionais, técnicos e moradores para construção de projetos, conforme veremos adiante neste artigo.

Em recente dissertação apresentada, Jurberg (2018, p.5) identifica que anos mais tarde outros programas foram sendo desenvolvidos a partir de experiências pioneiras que envolviam a participação dos moradores no planejamento:

Foi a partir das décadas de 1980, 1990 e 2000 com o Programa Cada Família, Um Lote, Favela Bairro e o PAC que previam a permanência dos moradores nas próprias comunidades com a adequação e urbanização dos locais onde a população mais pobre vivia bem como a segurança da posse através da regularização fundiária e de um amplo trabalho social que incentivava a participação dos moradores e seus representantes nas etapas de obra além de projetos de qualificação profissional, visando melhorar a renda da população.

A partir dessas pontuais iniciativas surge o TS como forma de mediação entre a intervenção proposta e os moradores, e com a implementação de alguns projetos. Neste contexto, surgirá mais tarde o TS com a destinação de recursos para o desenvolvimento de suas atividades, e com atribuições melhores definidas.



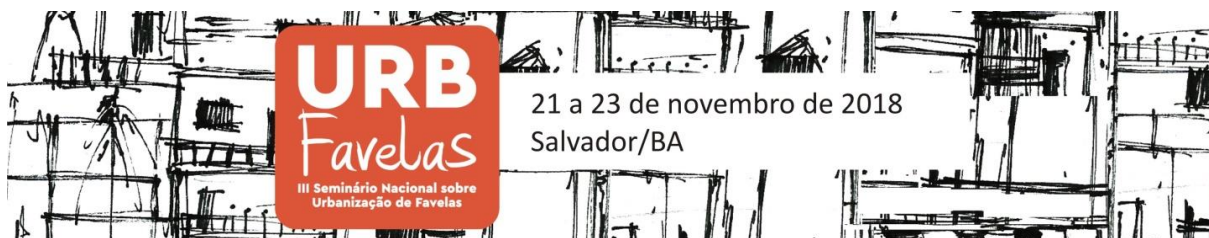
2. CONTEXTUALIZANDO O TRABALHO SOCIAL NA RECENTE POLÍTICA URBANA

Em 2007, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como uma das estratégias para impulsionar o crescimento do país a partir de investimentos, sobretudo em infraestrutura. Neste contexto, surgiram investimentos inéditos em urbanização de assentamentos precários em favelas do Rio de Janeiro, através do programa que ficou popularmente conhecido por PAC-Favelas e que talvez tenha sido o programa que mais investiu recursos na urbanização desses territórios.

É importante compreender a dimensão que esses territórios representam para o país para que possa ser oferecida a devida atenção das políticas públicas com o foco na garantia de direitos para a população que reside nesses espaços. Segundo Silva e Castro (1997, *apud* MARICATO, 2002, p. 154) “Se somarmos os moradores de favelas aos moradores de loteamentos ilegais, temos quase a metade da população dos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo”. Numericamente, é de difícil representação por diversas limitações de dados oficiais, mas, segundo o IBGE, o Rio de Janeiro é a cidade com maior população vivendo em aglomerados subnormais, pois 22,03% da população da cidade moram nas 763 favelas identificadas pela pesquisa do Censo 2010. Portanto, é fundamental a construção de mais políticas públicas para esses territórios, que historicamente foram abandonados pelo poder público, embora tenham tamanha relevância para as cidades.

O PAC surgiu dentro do contexto de impulso econômico no país e submetido à implantação da Política Nacional de Habitação, que representava mais uma vitória para as políticas urbanas. A partir de 2008 o Trabalho Social (TS) passou a ser componente obrigatório nos projetos de intervenção pública no setor habitacional e foi ampliando suas atribuições desde então, passando por revisões e atualizações afim de atender as necessidades específicas dos programas (CARVALHO, 2014).

Para compreender melhor o cenário de consolidação do TS, faz-se necessário realizar um breve resgate histórico de como ele foi concebido pelo governo federal anteriormente ao PAC. Faremos esse recorte de interpretação do TS no âmbito federal, pois houve iniciativas particulares e pontuais em outros níveis de governo e programas de urbanização. Porém,



dentro dessa configuração de linhas de atuação previamente definidas, e com recursos previstos e que iriam além de uma intermediação entre população atendida e governo, é uma concepção recente, como veremos adiante.

O TS foi assumido como parte integrante do projeto habitacional desde o desenvolvimento do Programa Habitar Brasil/BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), iniciado em 1999. Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades (MCIDADES),

o TS passou a ser componente básico da Política Nacional de Habitação, que estendeu esta exigência aos demais programas em que o MCIDADES concedesse recursos a fundo perdido ou obtidos na forma de empréstimos por estados e municípios. Ratificou-se então essa determinação e generalizou-se a inclusão do TS nos programas habitacionais de interesse social (CARVALHO, 2014, p. 23)

O TS no formato planejado e direcionado pelo MCIDADES, em 2009, nasceu em meio a uma ausência de bibliografias e poucas referências para que estados e municípios pudessem se orientar. Como medida de compensar esta ausência de metodologias específicas ao desenvolvimento de trabalho social, em 2010 foi lançado através do Portal Capacidades², o primeiro curso de Educação à Distância (EAD) que visava trazer acesso às orientações do trabalho social - pela internet e de forma didática - aos técnicos de todo o país, a fim de multiplicar conhecimentos acerca da principal normativa reguladora do TS até então, a Instrução Normativa (IN) 08 de 2009.

A IN 08/2009 possuía a seguinte concepção sobre o TS:

O Trabalho Social na urbanização de assentamentos precários ou de favelas é um conjunto de ações que visa promover a autonomia, o protagonismo social e o desenvolvimento da população beneficiária, de forma a favorecer a sustentabilidade do empreendimento, mediante a abordagem dos seguintes temas: mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e geração de trabalho e renda.” (BRASIL, 2009)

Essas diretrizes indicam que coube ao TS promover o empoderamento dos beneficiários, ativar ou resgatar seu protagonismo e ainda desenvolver ações que gerassem sustentabilidade financeira, social, ambiental e da nova moradia das famílias beneficiadas. É importante dizer que o programa foi lançado em 2007, e as contratações dos convênios para a realização das obras ocorreram ao longo de 2007 e 2008. Apesar do que preconizava a IN 08, em muitos casos os projetos para as intervenções físicas foram consolidados sem consulta

² Site <http://www.capacidades.gov.br/>



pública, restando a participação social somente para a etapa de desenvolvimento do escopo do próprio do trabalho social, e não da intervenção física em si, pois essa etapa já havia sido concluída. Não será discutido neste artigo como - ou em que grau - se deu a participação popular no início desse processo do PAC 1, quando havia uma urgência principalmente por parte do governo federal em fazer o programa ser executado e contribuir para alavancar a economia.

O objetivo principal do TS pela IN 08/2009 era:

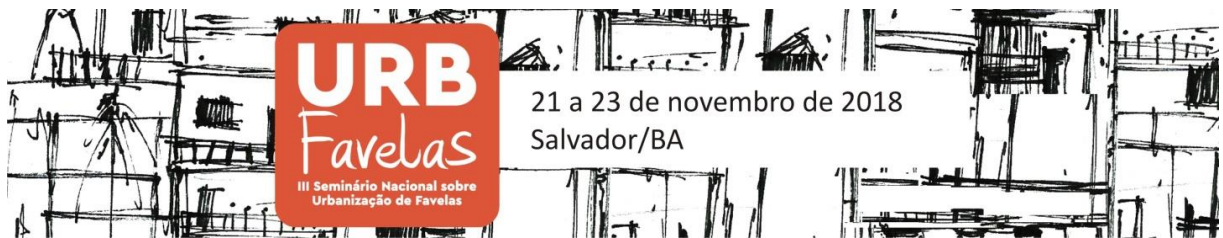
Viabilizar o exercício da participação cidadã e promover a melhoria de qualidade de vida das famílias beneficiadas pelo projeto, mediante trabalho educativo que favoreça a organização da população, a educação sanitária e ambiental, a gestão comunitária e condominial e o desenvolvimento de ações que, de acordo com as necessidades das famílias, facilitem seu acesso ao trabalho e a melhoria da renda familiar. (BRASIL, 2009)

Neste sentido, fica evidenciada a tentativa de correção de rumos através da IN 08 no que diz respeito à participação de beneficiários durante todo o processo das intervenções. A ausência de participação da população na elaboração dos projetos representava uma resistência real e legítima dos moradores.

Outra dimensão importante para analisar a perspectiva de construção do TS implementado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro é de compreender quais foram, a partir de 2007, as inspirações para a elaboração das atividades do TS no PAC Favelas e, neste sentido, é preciso considerar a internalização de modelos internacionais que foram utilizados como base inspiradora, como foi o caso do Plano de Urbanização Integrada (PUI), de Medellín, na Colômbia.

Por meio de um acordo de cooperação técnica com o governo de Medellín e incentivados pelo governador do Estado do Rio de Janeiro, técnicos de diversas secretarias participaram de *workshops* e realizaram visitas a fim de obter conhecimentos sobre a metodologia desenvolvida no PUI que resultaram como práticas inspiradoras para o desenvolvimento de atividades do TS.

Inicialmente o PUI previa a implantação de um sistema integrado de transporte, a reurbanização de áreas ao redor das estações do *metro cable*, melhoramento da acessibilidade e o plantio de árvores nas encostas do Morro de Santo Domingo Savio. Não por coincidência, o projeto se assemelha ao que foi implementado no Complexo do Alemão. Vinculado a essas



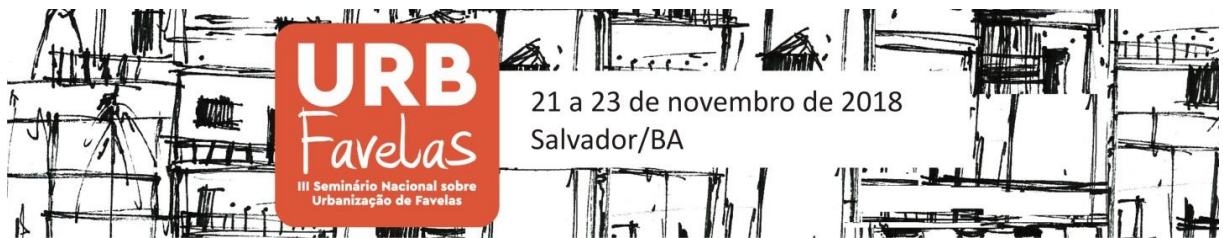
intervenções havia a prerrogativa de um projeto social chamado Cultura Metro. Esse projeto buscava contribuir para a construção de vínculos entre a população que residia nas áreas que estavam recebendo as intervenções através de atividades lúdicas, culturais e de formação, aumentando o sentimento de pertencimento que havia sido perdido por muitos anos. (CARDENAS, 2006, p. 16)

Nessa perspectiva, em 2004, a Prefeitura de Medellín decidiu investir recursos em diagnósticos físico-urbanísticos e sociais em áreas que tinham como característica o alto nível de pobreza causado pela informalidade no mercado de trabalho, baixa qualificação profissional, escolaridade, conflitos sociais, problemas de escorregamento de terras, falta de condições de habitabilidade, insegurança e falta de organizações sociais que fossem atuantes no território (CARDENAS, 2006, p. 18).

A Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) que se configura como um pilar na administração pública municipal da cidade de Medellín para execução de programas públicos de gestão urbana, desenvolveu o projeto com base em eixos principais: coordenação interinstitucional, intervenções físicas e participação cidadã. O trabalho foi realizado simultaneamente nas áreas de educação, saúde, urbanismo, esporte, recreação e cultura com recursos próprios oriundos das secretarias municipais envolvidas no projeto. Todo o projeto estava embasado em dois componentes: o físico e o social.

O componente físico compreendia as etapas de projeto e a execução das obras visando à melhoria da qualidade de vida, através da habitação, bem como a integração entre as áreas vulneráveis e os bairros da cidade. O componente social visava a garantir a participação comunitária, no sentido de, em um segundo momento, obter a satisfação dos moradores com as intervenções físicas propostas e possibilitar a apropriação desses espaços pela comunidade (JURBERG, 2018, p. 50).

Com a experiência das metodologias que estavam sendo desenvolvidas em Medellín, somada a uma maior demanda por participação social em todas as etapas do processo de urbanização de assentamentos precários, a equipe técnica que coordenava o trabalho social por parte do governo do estado do Rio de Janeiro propôs implementar uma metodologia de trabalho social para o diagnóstico que antecede a fase de elaboração de projetos urbanísticos para Urbanização de Assentamentos Precários.



3. OS DIAGNÓSTICOS SOCIAIS PRÉVIOS E PARTICIPATIVOS NA URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS – UMA PRÁTICA POSSÍVEL - E A CONTRIBUIÇÃO DE CARLOS NELSON FERREIRA DOS SANTOS.

Nesse misto de reflexão entre a evolução normativa do TS, incorporação do modelo internacional de urbanização que estava sendo desenvolvido na Colômbia, somado à pressão das próprias comunidades para a expansão da “onda” de urbanização para outros territórios, o Governo do Estado do Rio de Janeiro investiu em diagnósticos de outras comunidades com o objetivo de planejar projetos de intervenção com a participação popular.

Diante deste cenário e com a expectativa de implementação do PAC 2, que foi lançado formalmente em 2012, o Governo do Estado investiu, a partir de 2010, na elaboração de Diagnósticos Sociais Préviros Participativos (DSPP), que foram realizados em seis comunidades da cidade do Rio de Janeiro³,

É importante mencionar que existem poucos registros de metodologias participativas de planejamento para urbanização de favelas. Neste sentido resgatamos reflexões do arquiteto e urbanista Carlos Nelson Ferreira dos Santos, que contribuiu para revolucionar o olhar sobre as favelas e que muito produziu sobre suas formas de urbanização. Santos (2017) escreveu a partir da década de 60, período este marcado por políticas habitacionais baseadas em grandes remoções e pela expulsão dos mais pobres para áreas periféricas da cidade. Ele esteve presente no emblemático ato de resistência dos moradores de Brás de Pina⁴ e contribuiu para que fosse redefinida a forma como o poder público tratava as favelas. A partir desse caso de resistência à remoção, inaugura-se a possibilidade da urbanização das favelas. Parte de sua obra contribuiu muito para o reconhecimento das práticas locais e para que o planejamento urbano passasse a privilegiar a participação dos moradores.

Não se pode negar que a metodologia representou um avanço para época e influencia até hoje as práticas para planejamento e urbanização participativos de favelas.

Para Santos (2017, p. 222):

³Foram definidas pelo Governo do Estado e seis comunidades receberam a metodologia do DSPP: Jacarezinho, Complexo do Lins, Complexo da Mangueira, Complexo da Tijuca, Complexo da Penha e Rio das Pedras.

⁴Brás de Pina na década de 60 (RJ) foi a primeira favela a resistir a remoção e a conquistar a urbanização. Esse processo foi coordenado por Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1943-1989). Ele demonstrou que a força da metodologia participativa então adotada, cuja premissa era dar voz aos moradores da comunidade antes das intervenções arquitetônicas ou urbanísticas, era uma forma plausível e viável de atender aos verdadeiros anseios daquela comunidade.



A coisa mais difícil de se aceitar a respeito de favelas e favelados: que eles sejam mergulhados e embebidos na cultura, economia e sociedade urbana de que fazem parte. (SANTOS, 2017, p. 222)

Nesse sentido, já na década de 60 indicavam a resistência à tradição de planejamento tecnocrático e o não reconhecimento de que os “favelados”- para usar o termo usado pelo autor -, os reais moradores que ocupavam esses espaços, pudessem decidir e participar sobre os processos de planejamento do lugar onde viviam, ou seja, era privilegiado o olhar técnico, distante e de fora, em detrimento do olhar e capacidade de decisão de quem vive cotidianamente a favela.

Em um dos seus artigos, Santos (2017) afirmam que “a primeira regra de pesquisa decente em uma favela consiste em envolver a população no estimulante exercício da revelação e descoberta de si mesma.” (SANTOS, 2017, p. 223)

Para esses autores, o técnico que faz a mediação com o objetivo de melhor compreender esse território é um pesquisador que tem a função de levantar as informações, mas também atuará no sentido de provocar questionamentos que poderão contribuir para um processo revelador, atuando como uma espécie de “psicanalista social”, que conduz os questionamentos e pensamentos de modo a revelar a vivência e as demandas dos moradores.

Diferente do que Santos (2017) colocam, não acreditamos que esses sujeitos não sejam capazes dessa autorreflexão; pelo contrário, essa autorreflexão já é realizada, pois eles sabem sim do que precisam e quais são suas prioridades; portanto, o papel desses técnicos é de conduzir as práticas metodológicas a fim de coletar as informações necessárias para a elaboração de projetos urbanísticos que reflitam os anseios dessa população.

Os DSPP foram utilizados como documentos de registro de participação comunitária e de reivindicação junto aos órgãos financiadores, no que tange às necessidades mapeadas e projetadas pelos beneficiários finais – os moradores - e transformadas em projetos de urbanismo para esses territórios.

O propósito principal desses diagnósticos era identificar quais tipos de equipamentos públicos deveriam ser construídos na comunidade a partir da visão dos próprios moradores visando melhorar sua qualidade de vida. O protesto recorrente desses moradores era de que quase nunca eram consultados sobre os investimentos propostos para seu bairro/comunidade e



de que suas reais necessidades acabavam por não serem priorizadas. Os DSPPs consistiram na realização de uma pesquisa de campo prévia à etapa de projetos, a fim de levantar maiores informações sobre o território e, sobretudo, diagnosticar as demandas dos moradores, sendo que para isso foi desenvolvida uma metodologia que, além da aprovação dos projetos pela CEF e Ministério das Cidades, foi também reconhecida e premiada⁵.

Nesse sentido, foram aplicados instrumentos de coleta de dados primários e secundários e de reconhecimento do território *in loco*. Esse levantamento foi aplicado conforme as etapas descritas abaixo:

a) Realização de pesquisa qualitativa sobre a percepção do morador acerca das condições de vida na comunidade em que morava:

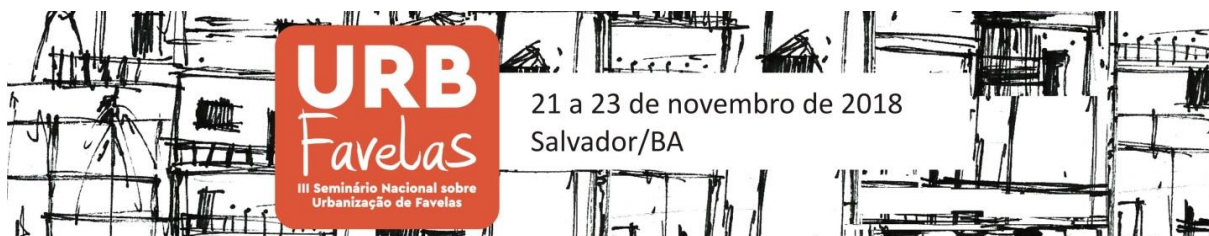
A fim de realizar um levantamento socioeconômico e situacional junto à população residente, uma equipe de agentes sociais pesquisadores foi formada e questionários foram aplicados, considerando aspectos relevantes como: a história das comunidades (surgimento e ocupação) a partir do conhecimento de quem ali vive, carências identificadas, serviços e equipamentos públicos utilizados. Foi realizado também o mapeamento organizações locais, assim como das subdivisões territoriais, conforme reconhecimento interno de cada uma das comunidades.

b) Realização de Oficinas do Imaginário para identificação das demandas:

O diferencial do DSPP eram as Oficinas do Imaginário, que foram inspiradas no modelo que estava sendo desenvolvido em Medellín (Taller Del Imaginario). A proposta era de aplicação de uma metodologia de verificação de demandas que pudesse ser lúdica, inclusiva e que permitisse revelar a expectativa dos moradores diante da possibilidade de um processo de urbanização.

A metodologia adotada nestas oficinas obedeceu à seguinte sistemática: os moradores eram convidados para participarem de uma reunião que tinha como objetivo a participação local no processo de elaboração dos projetos de obra para as propostas de intervenções do PAC 2. Sempre era feita a ressalva de que o recurso ainda não havia sido viabilizado e que se tratava de uma etapa preliminar de planejamento para que posteriormente o recurso pudesse ser pleiteado junto ao Governo Federal, dentro do PAC.

⁵ A Caixa Econômica Federal realiza a cada dois anos o Programa Melhores Práticas em gestão Local, em que tem por objetivo valorizar e premiar ações bem sucedidas que promovam o bem-estar e a qualidade de vida dos brasileiros. Neste sentido, a prática da Oficina do Imaginário, assim como outras iniciativas do Trabalho Social do PAC, foi indicada e premiada de 2010 à 2014 em todas as edições realizadas.



A mobilização para as oficinas merece uma atenção especial. Houve - nas primeiras reuniões - dificuldade de fazer com que os moradores identificassem os principais problemas enfrentados. Essa dificuldade em enxergar os problemas, supomos que aconteça, pois, diante de tantas dificuldades e direitos negados, há uma espécie de descrédito no poder público, e mesmo de evidenciar determinadas questões que ficam naturalizadas pela ação do cotidiano.

Dessa forma, foi utilizado como estratégia para evidenciar determinados problemas – como esgoto a céu aberto, acúmulo de lixo pelos becos/ruas, falta de equipamentos públicos, etc – a fixação de balões em pontos estratégicos como convite para pensarem sobre o lugar em que viviam. Com essa estratégia, foi possível mobilizar em média 80 a 100 moradores por oficina.

Realizava-se, então, uma dinâmica para identificação dos sonhos e desejos⁶ dos moradores para que pudessem ser adicionados ao plano de urbanização local. Após a apresentação da equipe de pesquisadores, explicava-se a atividade, dividiam-se os participantes em grupos e, finalmente, distribuía-se papel (A3) e canetas *pilot* coloridas. Ao final da atividade, cada grupo, formado sem distinção de gênero e faixa etária, realizava a exposição e a defesa dos desenhos/propostas que elaborou.

Figura 1: de um dos desenhos da Oficina do Imaginário.

Figura 2: imagem da reunião ocorrendo à noite e ao ar livre.



Fonte: Acervo pessoal

Fonte: Acervo pessoal

c) Levantamento de informações em base de dados secundárias:

⁶ Usava-se essa expressão sonhos e desejos para que de fato pudessem romper com os limites institucionais, e pensarem o que poderia ser realizado para que fosse possível viver melhor dentro daquele limite geográfico que estávamos tratando.



Era realizado o levantamento dos dados socioeconômicos, da história dos bairros do entorno e da ocupação, consulta à legislação vigente, análise das restrições urbanísticas e ambientais da área, caracterização da divisão sociopolítica local, pesquisa de campo acerca dos equipamentos sociais (existentes e previstos a partir da demanda da comunidade), levantamento da infraestrutura física e tipologia, arrolamento das intervenções já realizadas e/ou projetos de todos os níveis de governo, análise dos planos e programas existentes.

d) Apropriação das demandas por parte da equipe de projetistas:

Numa relação pautada pela multidisciplinaridade, o trabalho de conexão entre a equipe do Trabalho Social e de arquitetos urbanistas resultava em projetos de urbanização que almejava refletir as demandas locais.

e) Devolutiva e aprovação dos projetos junto à população:

As propostas de intervenção retornavam para apresentação em assembléias realizadas junto às lideranças e moradores. Este seria ainda momento para ajuste, e se necessário fosse, era realizada nova assembléia para validação do projeto.

Essa metodologia participativa descrita acima foi também foi apresentada por Pulhez (2008), quando relata a experiência de participação coordenada de Santos em Brás de Pina nos anos de 1960, afirmando que:

os profissionais saíram dos escritórios e pranchetas para o debate e observação dos problemas na própria comunidade, passando a reconsiderar a sua função social e cultural no enfrentamento das necessidades populares e transformando a tradição autoritária e dominante no campo e transformá-la em prática participativa, dialógica e autoreflexiva. (Jurberg, 2018, p.17 apud Pulhez 2008)

De acordo com Jurbeg, (2018, p. 17)

A década de 1960 tem como um marco o trabalho pioneiro e diferenciado desenvolvido por Carlos Nelson Ferreira dos Santos na urbanização de Brás de Pina, com a participação ativa de moradores em todas as etapas do projeto. Havia o incentivo de Nelson para que arquitetos e urbanistas saíssem de sua “zona de conforto” em escritórios e conhecessem mais de perto a realidade da comunidade. No entendimento do arquiteto, só desta forma é que haveria uma melhor integração entre todos e mais conhecimento do território em que se estaria projetando.

No caso das propostas para o PAC 2, após essas etapas de diagnóstico e sistematização de demandas, era obtido o enquadramento das propostas junto ao Ministério das Cidades e a partir daí feito o detalhamento dos projetos, com a inclusão de orçamentos, licenças e



verificação juntos a cada um dos órgãos responsáveis pelo equipamento que estava sendo proposto, averiguando (inclusive sob o ponto de vista técnico e orçamentário) se seria possível e de interesse da secretaria executiva assumir o funcionamento e manutenção do equipamento proposto. Essa manifestação de interesse torna-se fundamental para que não sejam propostos equipamentos que, mais tarde, as secretarias executivas se recusem a aceitar, como presenciamos em casos no Rio de Janeiro.

Retomando Santos (1981, p. 13),

Em Brás de Pina, foi realizada uma aposta pela observação do cotidiano das pessoas, onde havia de fato a participação e contribuição dos moradores para compartilhar saberes locais. Este projeto participativo pode ser considerado um marco do Trabalho Social na década de 1960.

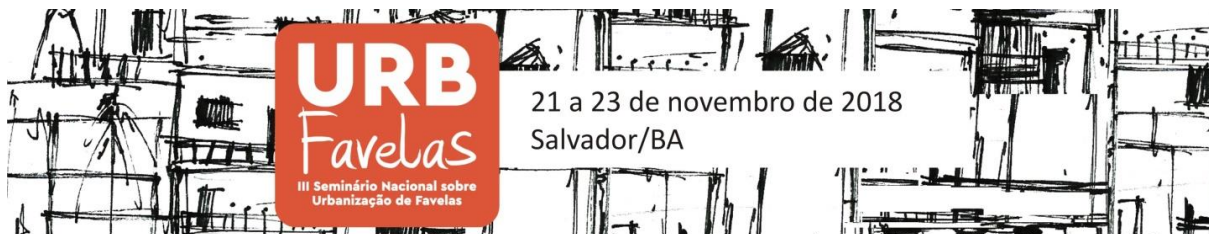
Segundo ele, a relação do urbanista com a favela deveria ser sempre de mão dupla, recíproca é cristalina.

Comecei, cada vez mais, a desviar minha atenção das casas, dos sistemas viários dos aglomerados, das soluções de esgoto e abastecimento de água e de outros aspectos considerados do interesse primordial de um urbanista ou arquiteto. [...] Fui descobrindo que havia muitos mundos dentro do que, simplisticamente, eu designava por um só nome. Fui vendo que algumas ações e maneiras de ser ou de ver as coisas que eu classificaria, com rapidez, de “alienadas” tinham sentido dentro dos códigos particulares a que estavam referidas, frente aos quais, por não saber como me comportar, o alienado era eu.”

Como podemos verificar, a metodologia do DSPP seguiu as etapas descritas acima, inspiradas no modelo implantado em Medellín, mas com fortes traços da proposta metodológica adotada no caso emblemático de Brás de Pina em 1960.

O que queremos com este artigo é demonstrar que é possível replicá-la para elaboração de projetos urbanísticos, de maior ou menor complexidade, a partir de adaptações que se adéquem melhor à realidade local, tendo sempre como ponto de partida o respeito e a participação dos moradores que serão impactados pela proposta. Além, é claro de convidar também para o debate os espaços já consolidados de participação, que são os Conselhos Municipais que discutem as questões urbanas em nível local.

Podemos então compreender o DSSP como uma prática institucional que pode gerar mudanças na formulação das políticas públicas. Sobre o papel do planejador, segundo Sandercook (1999) citado por Tanaka (2017, p. 230)



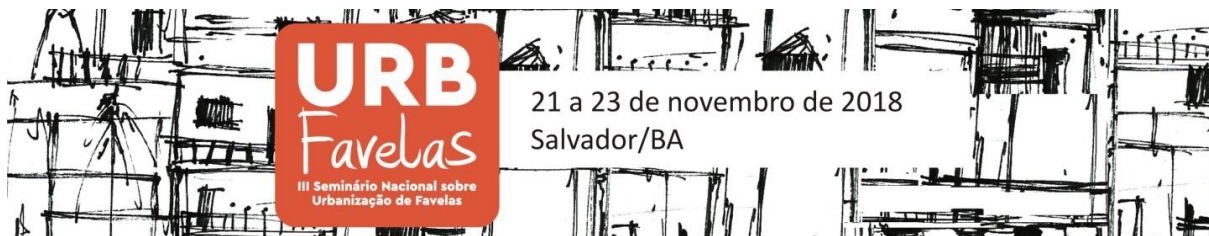
a prática do planejador profissional, observa que o campo do conhecimento é diverso, assim como as ferramentas a serem acionadas. A autora se refere também à possibilidade de se ocupar espaços institucionais quando forças progressistas estão no poder, para gerar mudanças nas políticas públicas por aqueles que foram excluídos, oprimidos e vitimizados. Nesses casos pode ser necessário dispor de ferramentas do planejamento racional compreensivo e da ação comunicativa, como forma de intervenção no espaço institucional, visando sua democratização, e o papel do planejador profissional como mediador se faz presente.

Neste caso, o DSPP pode ser compreendido como instrumento de planejamento e reconhecimento das dinâmicas sociais do território que poderá receber intervenções por parte do poder público.

O PAC Favelas no Rio de Janeiro, tratado neste artigo, representou um capítulo importante para as políticas públicas de urbanização de favelas imerso em avanços e retrocessos que precisam ser amplamente analisados, sobretudo para que possamos ter a confiança de que a descontinuidade destes investimentos será passageira, ao passo que quando for possível a retomada desses investimentos haja projetos que de fato reflitam a real necessidade e demandas da população. Para isso, é preciso analisar atentamente a consonância entre as metodologias e práticas que foram desenvolvidas pelo país, com o intuito de repensar aquelas que não foram bem-sucedidas e replicar as que obtiveram sucesso. Não se pode condenar todas as práticas estabelecidas ao insucesso, sem que haja a devida reflexão ou registro do que foi realizado.

Embora tenha havido avanço na participação social com o desenvolvimento da metodologia do DSPP pela equipe técnica do Governo do Estado do Rio de Janeiro com aprovação das propostas pelo Ministério das Cidades, em termos práticos ainda não foi possível a verificação desta metodologia no contexto da concretização das obras em si para que seja possível avaliar seu impacto, pois o programa a partir do segundo mandato da presidente Dilma passou a ter sucessivos cortes orçamentários. Soma-se a isso a particular crise econômica e política que o estado do Rio de Janeiro tem passado desde 2015, que tem impossibilitado, até o momento, as demais contratações que foram implementadas a metodologia do DSPP.

O maior resultado alcançado foi antes de tudo a possibilidade de construir um projeto de urbanização de assentamentos precários através do planejamento participativo, contribuindo para o fortalecimento da relação entre sociedade civil e poder público. Como



resultados secundários, mas não menos importante podemos citar o reconhecimento por parte do agente financiador – CEF - e do Ministério das Cidades na prática estabelecida, pois houve a aprovação das propostas apresentadas.

A metodologia do DSPP colaborou para a formulação das normativas do trabalho social, uma vez que na revisão das instruções normativas⁷- que orientavam as diretrizes do trabalho social - foi incorporada parte desses instrumentos de pesquisa e diagnósticos utilizados como parte integrante do escopo do TS tanto para o PAC, quanto para o Programa Minha Casa Minha Vida.

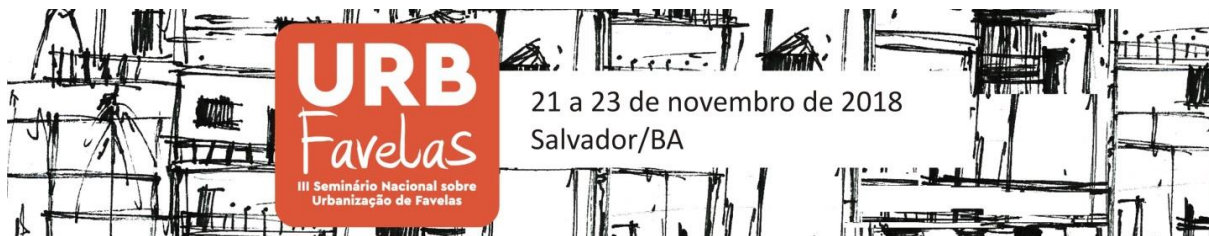
Através do DSPP foi possível perceber a importância de se realizar previamente um “retrato” de cada comunidade, com equipes integradas e multidisciplinares, visando à integração dos diferentes atores que atuam no território e minimizando possíveis ruídos e entraves com a entrada das obras no campo. Neste sentido, é importante que estados e municípios não se enfraqueçam diante da atual política que não tem priorizado os investimentos em urbanização de assentamentos precários, e, pelo contrário, utilizem o momento de declínio nesses investimentos para planejar e, principalmente, construir projetos baseados de acordo com as prioridades eleitas pelos planos diretores.

Por outro lado, o momento é propício para a estruturação de bancos de projetos e de novas propostas que possam, em oportunidade futura, beneficiar a população que residem nas áreas mais deficitárias de infraestrutura das cidades.

4. REPENSANDO MODELOS DE PLANEJAMENTO

A proposta de realização do DSPP está baseada no propósito de estabelecer canais permanentes de comunicação através do envolvimento e da sensibilização local. Esta experiência/metodologia pode ser utilizada como modelo em outros assentamentos precários, com contextos semelhantes respeitando as peculiaridades e realizando as devidas adequações. O modelo desta prática, ancorado na perspectiva de colher as diversas vivências dentro da mesma comunidade para implantação de projetos locais, tem como base um tripé de atores governamentais – engenheiros, urbanistas e técnicos sociais – protagonizado pela população.

⁷A Portaria 21/2014 do MCidades representa uma normatização importante para o TTS, e define a participação da população beneficiária em todas as etapas do planejamento e execução.



Para a garantia de sua replicabilidade e de seu sucesso em outras localidades, é fundamental a atuação conjunta e permanente entre poder público e moradores, pois o enfrentamento das questões dos assentamentos precários requer uma atuação articulada dos poderes públicos, no sentido de estimular metodologias participativas, embora na esfera da participação institucionalizada, mas que sejam capazes de produzir projetos que permitam a captação de recursos para tal.

Maricato (2002, p. 157) aponta como característica do processo de urbanização no país a “gestão urbana com uma tradição de investimento regressivo”, de forma que as obras de infraestrutura urbana - na arena de disputa das cidades – favorecem os proprietários de terras e capitalistas, em detrimento de políticas mais democráticas, e os grupos que possuem mais força política acabam por se privilegiarem na definição das realizações orçamentárias municipais.

Propomos, portanto, uma maior atuação dos “burocratas de rua”⁸, e que esses estejam a serviço do planejamento urbano e da construção das políticas públicas com participação de quem será o beneficiário final. Esses precisam atuar não só como braços da burocracia, mas também para realizar uma conexão entre poder público e as populações que vivem em assentamentos precários.

Não pretendemos avançar nas controvérsias colocadas por este conceito, mas profissionais que atuam na ponta foram essenciais para a implementação dos grandes projetos executados na urbanização de assentamentos precários no Rio de Janeiro, principalmente com as ações do TS por estarem essencialmente responsáveis por fazerem essa medição de poder público/agente executor das intervenções e a população beneficiária do programa.

CONCLUSÃO

Como síntese conclusiva, podemos afirmar que, embora tenhamos descrito aqui um tipo de prática participativa para o planejamento prévio em projetos de urbanização em favelas, é importante afirmar que o ponto principal a ser adotado por estados e municípios é a necessidade de se planejarem as diferentes formas de atuar em territórios garantindo sempre a participação comunitária. Para isso, um importante trabalho de dissertação apresentado recentemente por

⁸Michael Lipsky desenvolveu o conceito Street-Level Bureaucracy que foi absorvido e traduzido de forma literal para o português como os “burocratas de rua”.



Tanaka (2017), em que são exploradas diversas formas de planejamento que surgem pelo mundo, pode servir de inspiração para além da participação institucionalizada, ou seja, aquela que é propiciada através de canais de participação formal que o poder público concede.

É preciso ampliar e reconhecer novas formas de planejamento, ir além dos modelos tradicionais de planejamento, e do “planejador profissional”, embora esses possam atuar como facilitadores do processo. É preciso avançar para além dos modelos importados pelos países vizinhos, e ampliar as práticas estabelecidas na história das urbanizações de favelas; é preciso particularizar, reconhecer e respeitar as práticas locais. Faz-se necessário reconhecer boas práticas, e refletir de forma dialética sobre a melhor forma de atuação do poder público compreendendo os diferentes atores e agentes presentes nestes territórios, com o objetivo fim de atender as expectativas dos moradores nos processos de urbanização, minimizando os impactos negativos gerados pelas intervenções urbanísticas em favelas.

Neste sentido, propomos também uma maior contribuição da academia no campo prático, contribuindo para ampliação do pensamento crítico, e da habilidade de planejar, instrumentalizando e empoderando os moradores para que possam ser protagonistas do planejamento das intervenções urbanísticas, sobretudo na realidade de assentamentos precários. Tanaka (2012, p. 232 *apud* KENNEDY, 2007) define que “o planejamento transformador requer a expansão da consciência política como parte de qualquer processo de desenvolvimento local”. Para que práticas como DSPP possam ser potencializadas, seria necessário cada vez mais empoderar essa população.

A estratégia de envolver e sensibilizar a população durante todas as etapas de planejamento, desde a elaboração de projetos até a implementação dos mesmos, com diálogo e divulgação de todo o processo deve ser considerada como ponto de partida de novos projetos. O protagonismo local deve ser sempre compreendido como uma construção social, vinculado a mobilização democrática e produtiva do território. Nesse processo, é essencial que os atores locais se reconheçam como sujeitos do seu próprio destino.

Por fim, o que se pretende com este artigo é apresentar um instrumento metodológico de participação que possibilite promover a transformação local, com a participação da população local de maneira integrada a uma equipe multidisciplinar de governo, para que possam promover mudanças na condução de políticas públicas e na forma que foram historicamente desenvolvidas. É preciso reconhecer e avançar nas diversas formas de



construção do planejamento urbano participativo, exigindo que os governos se apropriem dessa descontinuidade de investimentos públicos em urbanização de assentamentos precários para preparar planos e projetos para futuro.

REFERÊNCIAS

BESSA, M. G. **Trabalho Social no Programa Minha Casa Minha Vida: evolução, realidade(s) e desafios.** 2016. 56 f. Trabalho de Conclusão de Curso desenvolvido para o MBE – Economia e Gestão da Sustentabilidade com Ênfase em Projeto de Habitação de Interesse Social - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

CARDENAS, A. L. **Proyecto Urbano Integral de Medellin. Alcaldia de Medellin,** Colômbia, 2006.

CARVALHO, M. “Trabalho Social na Habitação, conceitos básicos e novos diretrizes do Ministério das Cidades para o Trabalho Social”. In: **Curso de capacitação: trabalho social em programas de habitação de interesse social.** Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Ed. Brasília: M Cidades/SNH; Florianópolis: NUTE/UFSC, 2014.

JURBERG, R. **O trabalho social realizado no Complexo do Alemão durante o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC: efetividade, eficiência e eficácia sob o olhar das ONGs.** Dissertação de Mestrado. PROURB-UFRJ, Rio de Janeiro, 2018.

LIPSKY, M. **Street-level Bureaucracy.** Dilemmas of the individual in public services. Russell Sage Foundation, New York, 1980.

MAGALHÃES, I. “A Consolidação do Trabalho Social.” In: **Trabalho Social e Intervenções Habitacionais.** Brasília: Seminário Internacional, 31/08 a 02/09/2010.

MARICATO, E. “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano.” In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 121-192.

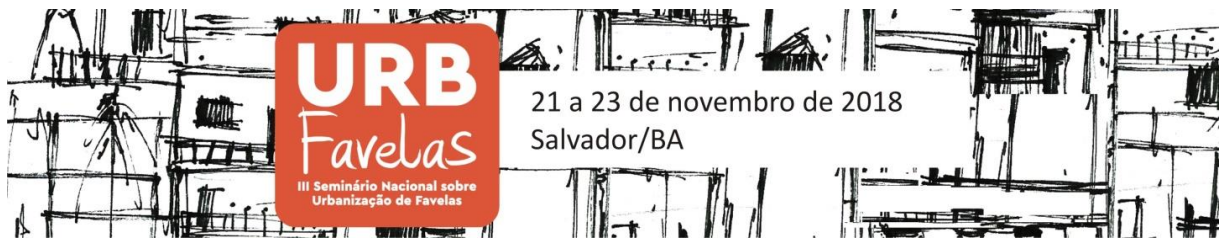
MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Portaria 21, de 22 de janeiro de 2014.** Aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. Brasília, 2014.

PULHEZ, M. M. **Fronteiras da Desordem: saber e ofício nas experiências de Hélio Oiticica no Morro da Mangueira e de Carlos Nelson Ferreira dos Santos em Brás de Pina.** 2008, Revista IEB n. 47, 2008.

ROSA, J. S. **Curso de Capacitação Trabalho social em programas de habitação de interesse social-** Ministério das Cidades- SNH em parceria com NUTE- UFSC. Santa Catarina. 2014.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira. (organização de Maria de Lourdes Pinto Machado Costa e Maria Lais Pereira da Silva). **Sementes Urbanas,** V. 1, Eduff, 2017.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira. **Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro:** Zahar Editores, 1981.



SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. Ministério das Cidades. Brasil **Conhecimento e planejamento integrados:** trabalho social em programas e projetos de habitação de interesse social: Manual Temático Volume 1. Aliança das Cidades. Brasília, 2013.

TANAKA, G. **“Planejar para lutar e lutar para planejar”:** Possibilidades e Limites do Planejamento Alternativo. 2017, 287 f. Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2017.