



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

---

PARTICIPAÇÃO NAS FAVELAS CARIOCAS CONTEMPORÂNEAS: UMA REFLEXÃO À LUZ DOS  
CONCEITOS DE EMANCIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO

**COMELLI, Thaisa.** (UFRJ) - [thaisa.comelli@gmail.com](mailto:thaisa.comelli@gmail.com)  
*doutoranda em urbanismo no Programa de pós graduação em urbanismo (PROURB/UFRJ)*

**COUTINHO M. da SILVA, Rachel** (UFRJ) - [rachelcc@acd.ufrj.br](mailto:rachelcc@acd.ufrj.br)  
*Professora titular na FAU/UFRJ, Docente permanente do programa de pós graduação em urbanismo (PROURB/UFRJ)*



## **PARTICIPAÇÃO NAS FAVELAS CARIOCAS CONTEMPORÂNEAS: Uma reflexão à luz dos conceitos de emancipação e deliberação**

### **RESUMO:**

Este artigo propõe uma reflexão abrangente acerca dos entraves e futuros possíveis para o diálogo e a participação em programas de urbanização de favelas, utilizando como base os conceitos de emancipação e deliberação, presentes na teoria crítica e nas teorias de democracia radical. Traçaremos um breve panorama da participação no contexto da democracia brasileira e de dois emblemáticos programas de urbanização de favelas: o Favela Bairro e o PAC. Constatamos principalmente que no escopo destes programas produziu-se uma espacialização da participação na forma dos POUSOs e dos Canteiros Sociais, o que contribuiu para a expansão do diálogo entre Estado e sociedade civil nestes assentamentos historicamente segregados e marginalizados. Entretanto, a participação empregada nestes programas produziu opacidades e modelos pouco deliberativos, que não contribuíram para a emancipação das comunidades contempladas. De fato, tais programas, desde sua concepção, já fazem parte de um projeto falho de democracia moderna, o qual encontra-se em sua crise final. Entretanto, para além da crise e dos retrocessos recentes, buscamos nas experiências passadas as fagulhas da emancipação, utilizando a utopia como um abre alas para esboçar novas alternativas teóricas e empíricas.

**Palavras-chave:** participação cidadã, democracia radical, emancipação, favela, Rio de Janeiro.

ST – 01: Projeto, processo, superação de limitações.

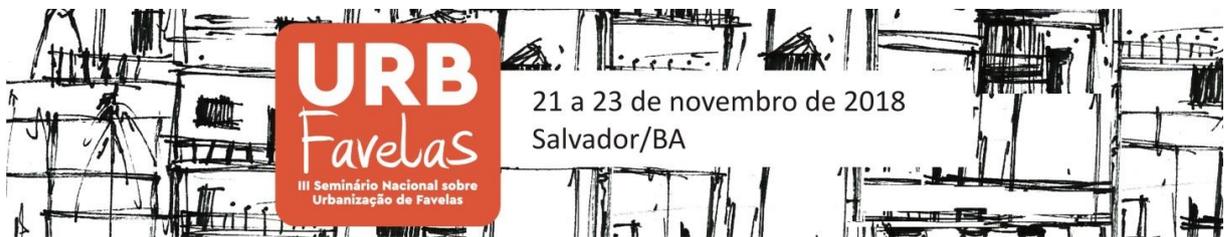


## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo realizar uma reflexão crítica e abrangente acerca dos processos participativos em programas de urbanização de favelas e seus desafios futuros. Apesar de comumente disseminada como forma inovadora de gestão e governança urbana, a participação comunitária ainda encobre uma série de opacidades nas micro relações de poder exercidas entre seus diversos atores, especialmente em territórios com maiores fraturas socioespaciais. Defendemos aqui que tais opacidades e uma glorificação da participação como um fim em si mesmo dificultam a formulação de políticas públicas e metodologias participativas que de fato produzam transformações estruturais na sociedade, especialmente quando implementadas em territórios historicamente marginalizados e estigmatizados, como é o caso das favelas brasileiras.

Também questionamos neste trabalho se as políticas públicas participativas, que por si só já são formuladas em uma estrutura democrática que falha em garantir voz a todos os cidadãos, podem de alguma maneira criar fluxos de poder “de baixo para cima”; ou se a participação, na realidade, não é de maneira intrínseca uma forma de encobrir processos de dominação e a manutenção do *status quo* vigente. Para tanto, recorreremos a uma análise transdisciplinar do tema da participação e, mais notadamente à teoria crítica urbana e às teorias de democracia radical. Trabalhamos aqui com os conceitos chave de *emancipação e deliberação* ao analisar a estrutura e a metodologia participativa utilizada em dois emblemáticos programas de urbanização de favelas: o Favela Bairro e o PAC Comunidades. Ambos os programas tiveram um impacto urbano considerável nas favelas contempladas, mas além disso, também estiveram aliados à um trabalho social especializado: os POUSOs e os Canteiros Sociais.

Apesar das constates críticas ao caráter autoritário e pouco transparente destes e de tantos outros programas de urbanização de favelas, vemos neste gesto (de especializar a participação) uma fagulha de transformação para iniciativas futuras. O Favela Bairro e o PAC certamente avançaram com relação às políticas públicas anteriores na cidade (e no mundo em geral), principalmente ao ampliar o diálogo e a descentralização dos atores e poderes envolvidos durante sua implementação. Entretanto, o diálogo por si só não contribuiu para um



processo deliberativo onde os moradores das favelas contempladas pudessem, de fato, participar de maneira ativa na tomada de decisões estruturais relativas a seus próprios locais de moradia e, conseqüentemente, construir um verdadeiro processo emancipatório.

Apesar de o Brasil ser um país reconhecido internacionalmente por seus processos participativos, principalmente aqueles inspirados no modelo do orçamento participativo de Porto Alegre, a participação ainda falha ao expandir a democracia para as capilaridades da sociedade e suas porções mais frágeis. Especialmente agora, quando a democracia brasileira se encontra em um momento especialmente crítico, é necessário rever não só se participamos ou não da construção das nossas cidades, mas como e com qual capacidade e poder de decisão participamos. Especialmente no caso das favelas brasileiras, devemos questionar quais são os reais avanços sociais e as tentativas de costura (física e simbólica) das virtuais cidades formal e informal.

Na seção seguinte, que constitui o marco teórico deste trabalho, realizaremos uma reflexão sobre a participação em um contexto de transição paradigmática, seus aspectos promissores e seus limites. Utilizaremos então o conceito emancipação como pedra fundamental, tanto por observar o caráter transdisciplinar deste conceito como por acreditar que a participação e os processos de exercício e contestação de cidadania, ao fim e ao cabo, devem ter como objetivo a emancipação (social, política, cultural e econômica) individual e coletiva.

Para tanto, recorreremos a Souza Santos como autor chave no processo de formação de uma teoria crítica contemporânea. Em *crítica da razão indolente* (2011 [2000]), Souza Santos recorre a utopia para a construção de novos paradigmas; não como um futuro único, ideal e inalcançável, mas como um instrumento capaz de estimular uma diversidade de futuros emancipatórios possíveis. Além disso, discorreremos brevemente sobre algumas ideias fundamentais presentes nas teorias de democracia radical, também defendidas por Souza Santos como a proposta democrática emancipatória para a pós-modernidade. Trataremos do equilíbrio sutil entre participação e deliberação, o que atualmente apresenta-se como um desafio para a construção de políticas públicas e metodologias participativas inovadoras.



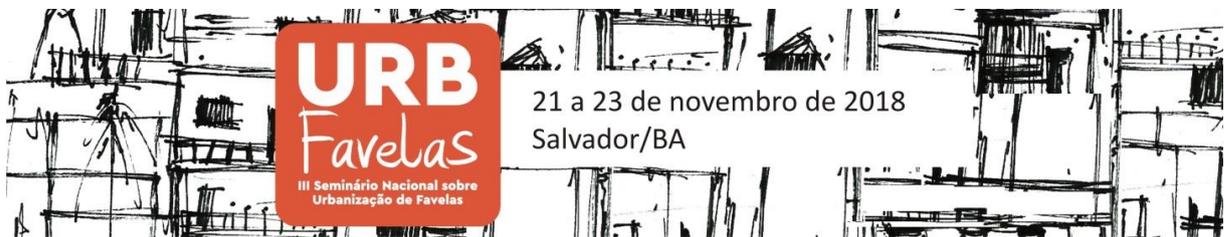
Em seguida, realizaremos um panorama dos dispositivos de participação no Brasil e, mais notadamente, no discurso participativo que tanto permeia as políticas públicas de urbanização de favelas. Trataremos também da participação no Favela Bairro e no PAC Comunidades, justamente por julgar que ambos programas buscaram ampliar o diálogo com os moradores contemplados pelas intervenções. A ideia nesta seção é promover uma crítica que seja sensível aos avanços democráticos realizados, mas que possa também caminhar rumo a paradigmas menos totalizantes.

Na seção final do artigo, ao invés de discutir resultados, mergulharemos em reflexões e utopias. Nossa ideia é esboçar futuros possíveis com base em novos valores e visões de mundo, os quais levem em conta a multiculturalidade, a diferença e o ativismo transformador presentes nas favelas contemporâneas.

## **2 PARTICIPAÇÃO E EMANCIPAÇÃO EM TEMPOS DE TRANSFORMAÇÃO PARADIGMÁTICA**

*“Emancipate yourself from mental slavery  
None but ourselves can free our minds”*. Bob Marley

Perante a lei brasileira, é *emancipado* aquele que possui capacidades civis plenas; ou seja, o indivíduo que possui autonomia para atuar no âmbito da sociedade civil e tomar decisões. No campo das ciências sociais, o conceito ganhou notoriedade nos estudos feministas, onde se supõe que a *emancipação* das mulheres começa a partir de uma identificação dos diferentes processos de dominação do patriarcado e tem como objetivo último uma libertação de tal paradigma (Gilligan, 1977; Butler, 2013). No campo da educação, foi Paulo Freire um dos precursores da crítica à construção tradicional do conhecimento, voltada para a manutenção das relações de poder e do *status quo*. Freire defendia as ações dialógicas como estimuladoras do pensamento crítico que, em última instância, seriam capazes de libertar tanto oprimidos quanto opressores (Freire, 1987 [1970]). De maneira geral, nota-se que o conceito de emancipação representa mais do que uma condição (de capacidade); associa-se



constantemente com o conceito de liberdade e, de maneira relacional, com alguma realidade ou dinâmica pré-existente.

Não obstante, a ideia de indivíduos com liberdade plena e absoluta é uma miragem. Através do pacto social dos Estados modernos e de um projeto de democracia liberal, os cidadãos teoricamente possuem direitos universais, mas também deveres e responsabilidades que inevitavelmente limitam suas ações. Abrimos mão de nossa liberdade plena em troca de segurança (Bauman, 2003); uma segurança política, física e social que, na prática, mostra-se desigual e rompe continuamente o pacto social prometido pela modernidade. Contemporaneamente, o que observamos são sociedades com cada vez mais riscos (Beck, 1992; Giddens, Beck e Lash, 1997) e menos garantias. Especialmente, estas disjunções sociais também estão materializadas na forma de assentamentos precários e marginalizados: as estereotipadas periferias e favelas de um mundo urbanizado e segregado, onde os habitantes gozam e contestam de diferentes tipos de cidadania (Holston, 2013).

Segundo Souza Santos, o ambicioso paradigma sociocultural moderno esteve assentado sobre um almejado equilíbrio harmonioso entre dois pilares: a regulação e a emancipação. A regulação seria composta pelas forças do Estado, do mercado e da comunidade, enquanto a emancipação seria composta pela racionalidade estético-expressiva das artes e da literatura, pela racionalidade cognitivo instrumental da ciência e a racionalidade moral-prática da ética e do direito (Santos, 2011 p. 50). Com o passar do tempo esta promessa de equilíbrio se mostrou falha, já que as forças regulatórias terminaram por tragar as emancipatórias por meio de uma “hipercientificização da emancipação” e de uma “hipermercadorização da regulação” (idem, p. 57).

Além disso, a participação cidadã, tão aclamada como forma democrática de governança, também faz parte de uma promessa incompleta ou defeituosa das democracias modernas. Na crise final da modernidade onde nos encontramos, a política terminou por restringir-se a práticas excessivamente setorializadas e reguladas; e a participação, como processo de legitimação do poder do Estado, passou a ser mais um mecanismo de regulação (entre Estado



e sociedade civil e entre a própria comunidade) que de emancipação individual e coletiva (idem, p. 113).

Em meio a esse processo, observamos que as visões de mundo unificadoras e totalizantes da modernidade nos impediram até agora de buscar soluções possíveis para seus problemas. Isso ocorre, entre outros motivos, porque a diversidade de vozes e culturas foi homogeneizada, inclusive pela própria teoria crítica, gerando uma espiral subparadigmática onde somos incapazes de promover uma crítica auto-reflexiva. Vemos, portanto, que o caminho da pós-modernidade, embora ainda não totalmente delineado, é um caminho de multiculturalidade e diferença, onde uma só resposta para as fraturas sociais já não é suficiente.

Nesta transição paradigmática auto-reflexiva, alguns desafios se mostram bastante capciosos, no que Souza Santos denomina *silêncios e diferenças* (idem, p. 30, grifos do autor). Os silêncios se referem as visões de mundo não hegemônicas, que foram invisibilizadas durante o projeto de modernidade. Já a diferença se refere as demandas e vozes que a princípio não podem dialogar entre si. Para estes desafios, o autor aposta em uma possível teoria da tradução, que possa servir de base para futuras práticas emancipatórias. Além disso, Souza Santos aposta no papel da utopia como ferramenta para abrir os novos caminhos desta transição paradigmática e, a partir daí construir práticas emancipatórias pós-modernas, pautadas na solidariedade. Já com relação à participação, o autor aposta na democracia radical como paradigma emergente na pós-modernidade, onde poder-se-ia ampliar democraticamente o que o autor denomina como “espaços estruturais” (idem, p. 340).

De fato, as teorias de democracia radical e as teorias radicais do planejamento (no caso dos estudos urbanos) têm promovido inovadores debates e críticas acerca do tema da participação. Isso porque, como já sugerido anteriormente, os ideais da democracia liberal se mostraram incapazes de abarcar a complexidade de nossas sociedades. Da mesma forma, a democracia representativa competitiva onde vivem a maior parte dos Estados ocidentais também falha sistematicamente em atender a diversidade social e as minorias étnicas, religiosas, de gênero e, porque não, urbanas. As teorias de democracia radical nos convidam então a despertar de um aparente consenso que foi naturalizado ao longo dos anos no atual paradigma



democrático. Na realidade, seus autores defendem que é justamente a tentativa atual de atingir um suposto consenso unificador que termina por encobrir as práticas dominadoras que calam àqueles com menos voz em nossa sociedade (Laclau e Mouffe, 2001). Como resposta à esta crítica, o projeto de democracia radical se pauta em dois princípios de difícil (mas não impossível) conciliação: a ampla participação e a *deliberação*.

Em um primeiro momento é fácil argumentar que, em oposição a modelos de participação meramente consultivos, um modelo deliberativo, onde cidadãos realmente podem debater alternativas e soluções para seus problemas, parece ser o melhor caminho rumo a comunidades e sociedades mais empoderadas. Entretanto, para além desta primeira impressão, processos deliberativos requerem participantes propriamente instruídos e empenhados em formular soluções sobre qualquer que seja o tema em questão. E evidentemente, quanto mais complexo for o tema, mais instruídos e empenhados deveriam estar os participantes, o que, segundo Cohen e Fung (2004), pode gerar, “com a mistura incorreta de pessoas, ou falta de comprometimento em resolver os problemas comuns, uma deliberação reduzida, onde a discussão se dissolve em opiniões, recriminação e manipulação”.

Em contrapartida, ao exigir um grupo muito especializado de pessoas em um processo participativo, se incorre igualmente num risco de gerar opacidades, onde decisões excessivamente tecnocráticas ou pouco representativas podem terminar por encobrir os interesses da maioria (ou de uma minoria silenciada). Também devemos questionar se participar, embora faça parte do dever do cidadão, não deve deixar de ser uma liberdade e, como tal, o desejo de não participar – e ser governado pelos demais – também deveria ser respeitado.

De qualquer forma, Cohen e Fung (2004) sugerem que, embora participação e deliberação sejam dois conceitos dificilmente conciliáveis, há caminhos a serem seguidos, principalmente no contexto de problemas práticos e aplicáveis em menor escala, os quais envolvam uma fração menor da sociedade. Neste caso, em contextos locais, de municípios, bairros e comunidades menores, modelos de participação cidadã podem englobar melhor diferentes



demandas, os naturais dissensos e construir políticas e projetos fruto de um debate entre diferentes indivíduos e interesses.

Enfim, ao analisar processos participativos partindo das ideias de democracia radical e de uma necessária transição para uma teoria crítica urbana pós-moderna, é natural supor que qualquer metodologia participativa institucionalizada, ou seja, aquela presente nas políticas públicas, justamente por já estar imersa em processos falhos de democracia representativa competitiva, naturalmente reproduzirá processos de dominação. Mas então, como sair deste ciclo vicioso? Aqui, defenderemos que as ações dialógicas que promovem a (auto)reflexão crítica podem, mesmo em processos de dominação, ser capazes de plantar as sementes da transformação; um processo lento e árduo, mas não impossível. Recordando as ideias solidárias de Freire, é somente quando o oprimido reconhece o opressor dentro de si que poderá libertar-se. O ato de *emancipação* é, portanto, o ato de expulsar o opressor de dentro de si (Freire, 1987, p. 19). Apesar das promessas não cumpridas de liberdade, igualdade e fraternidade, são nos escombros do paradigma em ruínas da modernidade (e das políticas públicas inseridas neste projeto) que devemos buscar as fagulhas para a emancipação, usando a utopia como carro chefe e abre alas (Santos, 2011).

Neste momento então, já nos aproximando um pouco mais do objeto deste estudo, que é justamente a participação em programas de urbanização de favelas, ressaltamos a importância de buscar as fagulhas da emancipação em meio a processos que são intrinsecamente regulatórios.

Primeiramente, para submergir na teoria crítica contemporânea, é necessário questionar se sequer há algum tipo de participação que seja transformador. Repetimos que participação institucionalizada nasce legitimada por um Estado que ainda conserva os resquícios da modernidade e, como consequência, tende a não considerar as vozes que foram caladas antes e durante seu processo de concepção. No caso das favelas, esta invisibilização é multiplicada exponencialmente, já que não só os cidadãos moradores de favelas e periferias foram historicamente postos a margem da construção da democracia atual, como também dentro as próprias comunidades podem haver processos representativos falhos que encubram minorias e diferenças locais.



Ponderando estas questões, devemos nos aproximar com cuidado do tema da participação, e é por isso que enfatizamos constantemente neste trabalho o conceito de emancipação. Afinal, não é a participação em si que será transformadora, mas sim o processo reflexivo e emancipatório que a participação pode gerar. Neste sentido, é importante também analisar as fagulhas transformadoras deixadas no passado. O futuro não pode ser construído utilizando os mesmos pilares de outrora; mas é importante também reconhecer que as tentativas anteriores nos deixaram importantes pistas de como proceder em futuros possíveis.

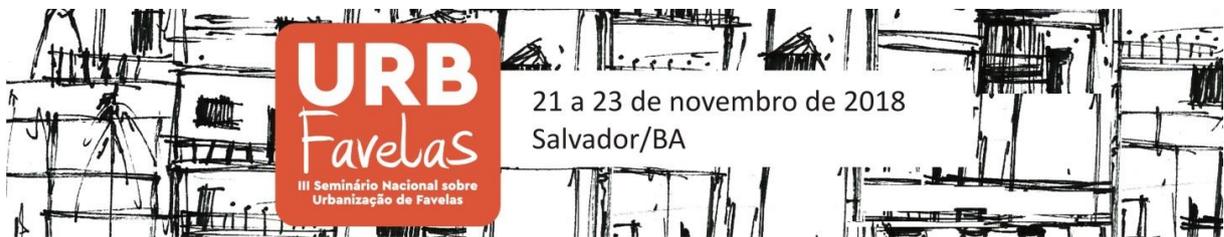
Assim, realizaremos a seguir um breve panorama dos dispositivos participativos presentes nas políticas públicas brasileiras e, mais notadamente, no teor participativos de alguns dos emblemáticos programas de urbanização de favelas no Rio de Janeiro. Buscaremos refletir sobre o potencial emancipatório de tais dispositivos e, não obstante, realizar também uma (auto)reflexão crítica sobre os novos desafios dos processos participativos (institucionalizados ou não) no contexto das favelas brasileiras.

### **3 A ESPACIALIZAÇÃO DOS DISPOSITIVOS PARTICIPATIVOS: ENTRE O DIÁLOGO E A EMANCIPAÇÃO EM FAVELAS**

Desde o fim da ditadura militar no Brasil, um intenso debate entre vários setores da sociedade ajudou a construir os marcos legais e institucionais hoje considerados motores da participação cidadã, ou de um processo de expansão da democracia para diversas arenas sociais e urbanas. Instrumentos como o Estatuto das Cidades (2001), o Conselho das Cidades (2004), os Conselhos Municipais de Política Urbana (2005 no Rio de Janeiro) e os Planos Diretores Participativos (2004<sup>1</sup>) foram introduzidos de maneira experimental em diversas cidades brasileiras, estimulados, naquela época, por uma agenda progressista dos governos federais e municipais.

---

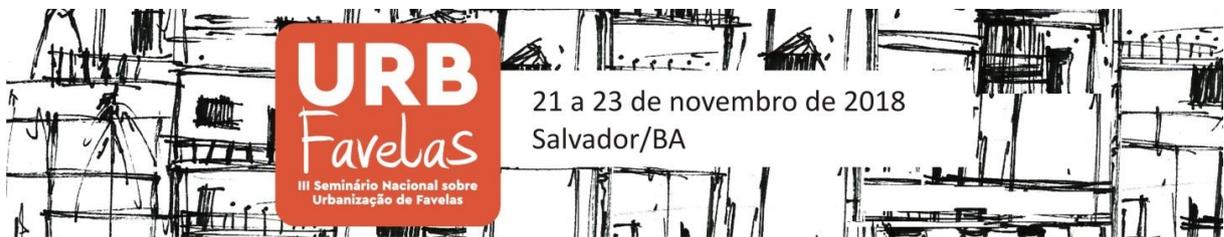
<sup>1</sup> Data de lançamento do Guia para a elaboração de Planos Diretores Participativos, disponibilizado pelo Ministério das Cidades.



As experiências realizadas no Orçamento Participativo de Porto Alegre foram especialmente vanguardistas neste sentido, pois trouxeram a participação para uma esfera deliberativa, onde os cidadãos puderam elencar prioridades na gestão dos recursos e desenhar por si mesmos o futuro de suas cidades (Avritzer, 2008; Avritzer e Navarro, 2003). Avritzer nos chama a atenção, no entanto, para a necessidade de uma cultura prévia de organização comunitária onde são implementados processos “de baixo para cima”. Ao estudar os Planos Diretores Participativos em algumas cidades brasileiras, o autor aponta que o caso de Porto Alegre foi eficaz inclusive em reduzir as desigualdades socioespaciais; mas tentativas de implementação em cidades com baixa tradição associativa como, por exemplo Salvador, resultaram em modelos de ratificação, onde propostas previamente elaboradas pelo governo foram somente validadas ou vetadas pela população (Avritzer 2008).

De qualquer maneira, é importante salientar que, tanto nos governos mais conservadores quanto nos mais progressistas, a participação mostra-se como um *modus operandi* contemporâneo ou, como critica Maricato, como uma “hegemonia do participativismo” (Maricato, 2014, p. 96). Assim, uma implementação superficial e pouco reflexiva de metodologias participativas pode produzir opacidades que contribuem para não elevar estas iniciativas a um nível transformador. Inclusive, é cada vez mais recorrente o argumento de que a participação como fim em si mesmo vem sendo empregada de forma somente a legitimar e proteger o *status quo* vigente. Autores como Miraftab acusam que a participação tem sido empregada como “espaços convidados” das forças políticas hegemônicas; e são, portanto, nos “espaços inventados” de ativismo, onde sociedade civil e suas parcelas mais frágeis podem contestar e tomar o poder sobre os espaços urbanos com suas próprias mãos (Miraftab, 2016).

Mais especificamente quando tratamos das políticas públicas de urbanização de favelas brasileiras, percebemos como a participação pode ser utilizada de forma a glorificar iniciativas que na realidade são centralizadoras. No Rio de Janeiro, recorte espacial deste trabalho, programas emblemáticos como o Favela Bairro, o Morar Carioca e o PAC favelas tiveram a participação advogada de maneira explícita em seus instrumentos legais e nos discursos políticos que visavam vendê-los para a população em geral. Entretanto, uma diversidade de estudos sobre os impactos destes programas aponta para estruturas de



intervenção que já chegam prontas para moradores, resignando-os a validar decisões e, quando muito, reivindicar compensações para possíveis perdas fundiárias (Oliveira, 2016; Trindade, 2016; Cunha 2016).

Em teoria, desde a criação do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), em 1991, é garantida pela lei na cidade do Rio de Janeiro a participação de diversos setores da sociedade civil na construção da cidade, o que inclui também as lideranças e representações das associações de favelas. Na prática, conflitos como os ocorridos antes e durante dos megaeventos no Rio de Janeiro mostram como os interesses dos cidadãos favelados e periféricos ainda é continuamente posto em segundo plano pelos governos federal e local. Processos de remoção massiva e de “limpeza” urbana, como foi o caso da Vila Autódromo, podem não ser mais um padrão típico de intervenção em favelas, mas ainda nos mostram a evidente falta de diálogo do Estado com a sociedade civil, principalmente quando há uma forte presença de interesses imobiliários e investimentos massivos de capital (Rolnik, 2017; Previatti, 2016; Freire, 2013; Vainer, 2013).

Apesar disso, é importante também para esta crítica pontuar alguns avanços que se levaram a cabo durante emblemáticos programas de urbanização de favelas, principalmente no que diz respeito ao diálogo e à difusão de informação. Para tanto, focaremos nossa análise nos diálogos com a comunidade exercidos durante o Favela Bairro e o PAC Comunidades, cujo escopo nas ações urbanas e investimentos fizeram destes programas modelos para políticas públicas de urbanização de favelas em todo o mundo. Além disso, apesar de ainda não promoverem processos de deliberação e emancipação substanciais, o Favela Bairro e o PAC lograram em espacializar os espaços de diálogo com a comunidade, na forma dos POUOS e do Canteiro Social, o que também entendemos como um avanço substancial.

Os Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSOs) na realidade não fizeram parte propriamente do Favela Bairro, mas foram concebidos quase concomitantemente com o programa, em 1996. Primeiramente, faziam parte da Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro, sendo transferidos, em 2003, para a Secretaria Municipal de Urbanismo. Seus objetivos, entre outros, eram o de auxiliar no processo de legislação urbanística, fiscalizar e



controlar o crescimento e transformação das favelas<sup>2</sup> e, em última análise, consolidar a presença do Estado nestes assentamentos historicamente considerados “informais” e “ilegais” pela sociedade. Embora sua estrutura fosse claramente “de cima para baixo”, os POUSOS ampliaram o diálogo do morador de favela com o Estado e expuseram a diversidade de atores presentes no processo de transformação urbana nestes assentamentos tão diversos; a equipe era interdisciplinar e composta por, além de membros oficiais do governo, arquitetos, engenheiros e assistentes sociais. Além disso, também participavam de reuniões as lideranças comunitárias, associativas e religiosas das favelas, onde muitos dos conflitos internos nas comunidades eram trazidos para a esfera governamental<sup>3</sup>.

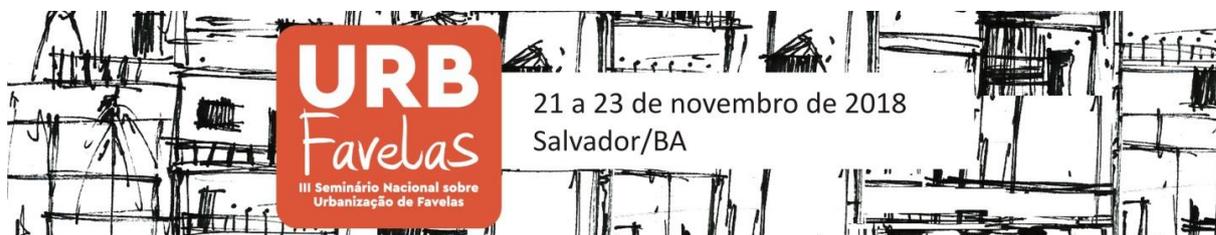
O PAC Comunidades teve início no mesmo ano do fim dos POUSOs, em 2007. Nele havia um segmento inteiro voltado para o desenvolvimento social dos assentamentos contemplados: o PAC social. A especialização deste segmento se deu na forma de Canteiros Sociais, implementados dentro das favelas onde o PAC realizou suas obras: Cantagalo/Pavão-Pavãozinho, Rocinha, Manguinhos e Complexo do Alemão.

O trabalho social do PAC foi idealizado para funcionar em 3 fases: a primeira com cadastros e diagnósticos socioeconômico e cultural das comunidades contempladas, bem como um mapeamento dos principais coletivos e associações; a segunda fase, já de execução, consistiria no atendimento dos “beneficiários” e na formação de comissões para o acompanhamento das obras; já a terceira fase deveria consistir em um processo de acompanhamento pós-ocupação, que auxiliaria os moradores afetados a adaptar-se à nova realidade urbana. Neste contexto, o canteiro social serviria para atender as demandas dos moradores, mediar conflitos e, de maneira geral, difundir informações sobre os projetos. Assim como os POUSOs, focariam em promover um diálogo entre os representantes governamentais, entidades privadas e os moradores das favelas, representados ou não por alguma associação.

---

<sup>2</sup> Ver decreto nº 15.259 de 1996, disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/1996/1525/15259/decreto-n-15259-1996-institui-os-postos-de-orientacao-urbanistica-e-social-nos-novos-bairros>. Acesso em junho de 2018.

<sup>3</sup> História dos POUSOs disponível em: <http://rioonwatch.org.br/?p=11409>. Acesso em Junho de 2018.



Desde então, alguns autores já se dedicaram a realizar análises empíricas e avaliar os resultados do PAC social. Ao estudar a implementação do PAC social no Complexo Alemão, por exemplo, Oliveira ressalta que os Canteiros Sociais recebiam, em sua maioria, demandas relativas ao recebimento de ajudas (como cestas básicas), à ofertas de emprego nas obras, à revalidação de imóveis e ao recebimento de novas unidades habitacionais. Além disso, o autor menciona que, no caso específico de Alemão, as chuvas em abril de 2010 provocaram uma “participação emergencial” que mudou um pouco a dinâmica dos Canteiros, onde a comunidade e técnicos estiveram especialmente mobilizados (Oliveira, 2016). Peçanha também, ao estudar o PAC em Manguinhos, critica uma “falta de informação e a não participação nas decisões sobre as prioridades do projeto” (Peçanha, 2016). Já Cunha, que realizou um estudo etnográfico sobre o PAC no Cantagalo e Pavão-Pavãozinho, menciona que os moradores questionaram seu próprio poder de decisão com relação à concepção das intervenções do PAC. Segundo os entrevistados pela autora, os projetos do PAC chegaram prontos e a participação foi, essencialmente, consultiva (Cunha, 2016; Cunha, 2018).

Finalmente, também no sentido de avaliar o PAC social de maneira geral, um balanço da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos aponta que houve poucas oportunidades de participação da população local nos momentos de planejar e implementar as intervenções locais. Quando existentes, a participação se restringiu a algumas lideranças e, em muitos momentos, ocorreu de forma a legitimar as ações governamentais. Como consequências, os assistentes sociais observaram expectativas frustradas da população e uma descrença generalizada sobre a ação do Estado nas favelas<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Palestra realizada pela Secretaria de Assistência Social em parceria com a EGP-Rio. Disponível em: [http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/palestras/seminario\\_efetividade\\_promocao/urbanizacao\\_favelas\\_PAC.pdf](http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/palestras/seminario_efetividade_promocao/urbanizacao_favelas_PAC.pdf) Acesso em Junho 2018.

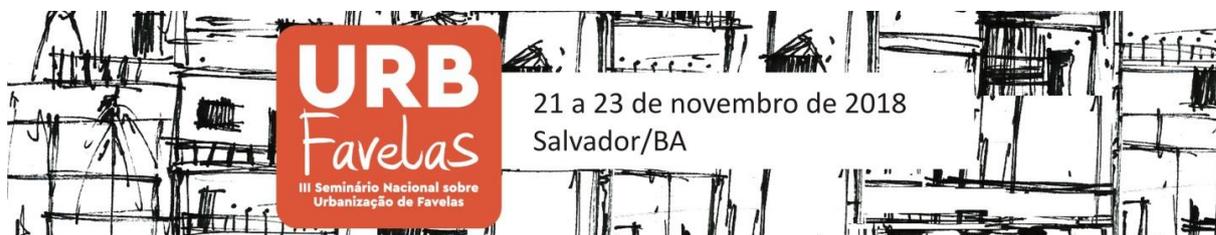


Figura 1: canteiro social fixo e itinerante, bem como cartaz que ilustra a difusão deste espaço de diálogo. Fonte: EGP-Rio

Também cabe mencionar nesta avaliação que boa parte do funcionamento do Canteiro Social esteve embasado em uma normativa lançada em 2009 pelo Ministério das Cidades, a qual desenvolve instruções específicas para o trabalho social dos programas habitacionais e de urbanização de interesse social do governo federal<sup>5</sup>. O documento estabelece, entre outros elementos, alguns parâmetros para o desenvolvimento da participação cidadã em todas as áreas urbanas contempladas pelos programas federais, onde está incluído também o PAC.

Neste sentido, há um impasse que nos impõe a participação a nível institucionalizado. Notamos, por exemplo, que a maior parte das cláusulas que mencionam a participação são demasiadamente genéricas e abrem espaço para diferentes maneiras de interpretar e implementar metodologias participativas; ou seja, a participação é vista como um objetivo a ser alcançado, mas não se especifica os caminhos a serem percorridos para alcançar tal objetivo. Evidentemente, é importante também considerar que, se por um lado uma participação excessivamente rígida e normatizada limita substancialmente a livre ação dos

<sup>5</sup> Instrução normativa nº 8 de 26 de Março de 2009, publicada no DOU de nº 66 em 07 de Abril de 2009.



indivíduos e grupos, sua capacidade de criar e transformar as dinâmicas locais; por outro lado, documentos abrangentes e não impositivos abrem espaço para que técnicos e representantes do Estado não repartam poderes ou utilizem argumentos de autoridades para ações tecnocratas.

Apesar de todas essas críticas, consideramos a existência do canteiro social como um avanço substancial na ampliação da participação cidadã no contexto da urbanização de favelas. Isso porque, como já mencionado anteriormente, o canteiro é a espacialização do diálogo entre os agentes do Estado, da iniciativa privada e dos diferentes grupos da sociedade civil. Este diálogo deve ser ampliado, revisitado e transformado, mas em primeiro lugar é importante que ele exista. Ainda que consideremos que o próprio processo de criação das políticas públicas de urbanização de favelas envolva interesses que vão muito além do bem-estar dos próprios moradores de favela, tampouco podemos vitimizar e romantizar os moradores, ou homogeneizar a complexidade que há nos grupos e interesses dentro destas comunidades. Como pertinentemente pontuado pelas teorias de democracia radical, o objetivo de uma democracia transformadora é expor os dissensos e as diferenças. O Estado deve, portanto, criar estas arenas físicas de diálogo e debate, mas também, paralelamente, estimular processos educativos e culturais que promovam os processos de baixo para cima no próprio seio da sociedade civil.

A seguir, no final deste trabalho, esboçaremos alguns desafios e caminhos possíveis para a expansão da democracia nas favelas, considerando tanto os espaços de diálogo crítico que já enfatizamos neste trabalho como também novas iniciativas não institucionalizadas que exponham o dissenso, a diferença e a multiculturalidade.

#### **4 FUTURO DA PARTICIPAÇÃO E ATIVISMO URBANO EM FAVELAS: ENTRE DESAFIOS E UTOPIAS**

##### **Notas e reflexões gerais**



Ao longo deste trabalho, buscamos trazer alguns elementos presentes na teoria crítica contemporânea e nas teorias de democracia radical, nos quais os conceitos de emancipação e deliberação jogam um papel central. Também buscamos trazer algumas experiências participativas em programas de urbanização de favelas, de forma a ilustrar as tentativas de avanço institucional no sentido de ampliar a democracia junto aos habitantes mais marginalizados das cidades brasileiras. O nosso objetivo principal não é apenas o de criticar a atuação do governo nestes programas, mas encontrar possíveis pontos de partida para o desenvolvimento de novas políticas públicas. Neste sentido, as arenas de participação espacializada (os POUSOs e Canteiros Sociais) se mostraram como iniciativas ousadas, apesar de não transformadoras. Estas arenas serviram para promover um diálogo mais próximo entre Estado e sociedade civil e, além disso, também serviram para alargar o leque de atores que formam parte deste espectro social nas favelas, expondo as diferentes demandas, expectativas e conflitos locais.

Evidentemente, qualquer trabalho que se proponha a estudar a fundo e de maneira empírica a implementação destes espaços de participação criticará como estas iniciativas ainda são superficiais e pouco transparentes.. Isso porque, como já argumentado anteriormente, as políticas públicas atuais se pautam em uma tentativa de buscar o consenso e soluções únicas e totalizantes. Entretanto, ainda que constatemos a obviedade de que o morador de favela é pouco representado na sociedade, ainda há a questão de que, dentro da categoria “morador de favela”, existe uma pluralidade de diferentes vozes e demandas que também podem estar sendo silenciadas. A falta de representatividade na democracia, em geral, pode estar possivelmente sendo refletida em uma fraca representatividade dentro das próprias comunidades. E neste sentido, como expor estas diferenças? Como visibilizá-las para poder tê-las em conta?

Além disso, para promover políticas públicas transformadoras, deve-se ter em conta que a deliberação requer uma preparação prévia dos participantes e, inclusive, uma possível tradição de luta e cooperação já existente na comunidade em questão. Por isso, vemos como questão fundamental uma valorização dos novos movimentos sociais urbanos e, principalmente, das novas ações coletivas que buscam por em pauta as demandas contemporâneas das favelas, que levem em conta a multiculturalidade e a diferença.



Também enxergamos na cultura e na valorização da história importantes ferramentas para o estabelecimento de um diálogo crítico entre os moradores de favela e a sociedade, assim como entre os moradores de favela entre si. Cada vez mais cresce, por exemplo, a quantidade de associações e coletivos que visam evidenciar a história e a cultura afro presentes nas favelas. Também observamos grupos que ajudam a promover manifestações culturais ligadas à cultura e às tradições nordestinas. Também é comum ver um engajamento dos jovens favelados na produção de jornais, blogs e redes sociais locais, que visam difundir informações e colocar em pauta demandas menos visibilizadas. Não obstante, os movimentos de gays, mulheres e trans favelas também tem ganhado muita força nas redes. Onde estão todos esses grupos nos processos participativos institucionalizados? Como fortalecer suas iniciativas?

#### **Dez propostas para uma participação emancipatória nas favelas e nas cidades:**

- 1. Estimular a ação e a participação de grupos de ativismo urbano que contestam e corroem o poder do estado (ao invés de vetá-los e criminalizá-los).** Tais grupos devem não somente circular livremente pelos espaços participativos institucionalizados, mas também criar eles mesmos seus espaços de participação. Os tempos da participação institucionalizada atualmente são naturalmente mais longos, mas algumas necessidades das favelas são urgentes. Em contrapartida, os tempos dos movimentos sociais e ações coletivas são mais rápidos, pois ocorrem de maneira dinâmica de acordo com a interação entre os diferentes atores sociais. Assim, tais dinâmicas ajudariam a acelerar o diálogo e expor necessidades urgentes de acordo com a própria visão de mundo dos moradores das favelas.
- 2. Estimular uma exposição contínua do espectro social diversificado dentro da própria favela,** de forma a não reduzir a sociedade aos típicos binários “Estado x sociedade civil”, “morador de favela x morador da cidade formal”, inclusive utilizados por nós ao longo deste trabalho. O “morador de favela”, assim como a sociedade em geral, possui identidades múltiplas e metamórficas, que também se conectam com outros espaços da cidade, não só o da favela.
- 3. Ainda assim, é importante guardar as marcas da segregação e da marginalização como produtores de demandas sociais.** Nesse sentido, vemos como essencial **criar e estimular de grupos e associações locais voltados para a sensibilização do morador de favela** e da



sociedade em geral com relação as lutas e demandas históricas destes assentamentos a partir de um ponto de vista pós-colonial e não hegemônico.

4. **Estimular a produção de informação e conhecimento não hegemônico** através de jornais, blogs e redes sociais. A internet é uma ferramenta poderosa para expandir a democracia direta e participativa.
5. No quesito políticas públicas urbanas, **(re)pensar a participação no tempo e no espaço**, que são cada vez mais fluidos e diversos na pós-modernidade.
6. **No tempo dos humanos, estimular as ações dialógicas e o exercício do poder de decisão desde a primeira infância**, contribuindo para a criação de uma cultura participativa.
7. **No tempo das próprias políticas públicas, ampliar a participação** para os momentos ainda embrionários de sua elaboração, para seu processo de gestão de recursos, para a implementação e inclusive para processos de monitoramento.
8. **No espaço da cidade e da sociedade, incentivar uma participação dinâmica e multiescalar que não perpetue modelos de segregação socioespacial.** Os moradores das cidades devem poder participar das decisões sobre os assentamentos de favelas, assim como o contrário também deve ocorrer. Só este gesto simbólico de união de poderes de decisão quebrará a histórica fratura entre a cidade formal e a cidade informal.
9. **No espaço do Estado, expandir a participação até as capilaridades da sociedade**, onde seja possível atingir grupos pequenos que possam, no tempo dos humanos e das políticas públicas, deliberar de maneira consciente. Assim, a participação não deve começar nos canteiros das favelas; deve começar nas escolas, nas ruas e na forma como interagimos uns com os outros na cidade. A participação, portanto, começa quando empatizamos com a demanda alheia e, principalmente, quando vemos na demanda do outro um direito: de ser, existir e escolher.
10. **Experimentar outros tipos de engajamento participativo, fora das estruturas formais.** Não há somente uma metodologia participativa. Há milhares de participações, toda hora, todos os dias, em tudo o que fazemos e nas coisas nas quais escolhemos nos engajar. A emancipação da cidade e dos humanos começa na emancipação da mente; no processo de crer e estimular o outro a crer também que futuros alternativos são possíveis.



## 5 REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.
- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. **A inovação democrática: o orçamento participativo no Brasil**. São Paulo: 2003.
- CUNHA, J. B. 2016. A metodologia participativa do PAC no projeto de re-urbanização de uma favela do Rio de Janeiro. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS (URBFAVELAS), 2., 2016, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2016. Disponível em: <<http://www.sisgeenco.com.br/sistema/urbfavelas/anais2016/ARQUIVOS/GT1-188-65-20161011160825.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2018.
- CUNHA, J. B. “The project has already come to us ready and we can not change much!”: the participatory methodology of the PAC and the role of community leaders in the (re)urbanization project of a favela in Rio de Janeiro. **Horizontes Antropológicos**, v. 24, n. 50, p. 117-144, 2018.
- TRINDADE, C. P. Política urbana e participação social no programa de aceleração do crescimento – PAC Manguinhos. Universidade Federal Fluminense. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/estadoepoder/6snepc/GT9/GT9-CLAUDIA.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2018.
- COHEN, J.; FUNG, A. Radical democracy. **Swiss journal of political science**, v. 10, n. 4, p. 23-34, 2004.
- FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987 (original, 1970).
- HOLSTON. **Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- GILLIGAN, C. In a Different Voice: Women's Conceptions of Self and Morality. **Harvard Educational Review**, 1977.



BUTLER, J. **Problemas de Gênero: Feminismo e Subversão da Identidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

LACLAU, E; MOUFFE, C. **Hegemony and socialist strategy: Towards a radical democratic politics**. Verso, 2001.

MIRAFTAB, F. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. **Revista brasileira de estudos urbanos regionais**, v. 18, n. 3, p. 363-377, 2016.

SANTOS, B. S. **Crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. 8. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

VAINER, C. et al. O Plano Popular da Vila Autódromo: uma experiência de planejamento conflitual. 2013. Disponível em:

<<http://memoriadasolimpiadas.rb.gov.br/jspui/bitstream/123456789/896/1/MD019%20-%20VAINER%2C%20BIENENSTEIN%2C%20TANAKA%20o%20plano%20popular%20da%20vila%20autodromo%2C%20uma%20experiencia%20de%20planejamento%20conflitual.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

FREIRE, L. L. Mobilizações coletivas em contexto de megaeventos esportivos no Rio de Janeiro. 2013. Disponível em: <<http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/5artigo29.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

PREVIATTI, C. B. **Segregação socioespacial na realização dos Jogos Olímpicos Rio 2016 na região da Barra da Tijuca-RJ: comunidade Vila Autódromo**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2016.

BAUMAN, Z. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

BECK, U. **Risk Society: Toward a New Modernity**. London: Sage Publications, 1992.

GIDDENS, A.; BECK, U.; LASH, S. **Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: Editora da UNESP, 1997.

ROLNIK, R. **Guerra Dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017.