

PARTICIPAÇÃO POPULAR, AUTOGESTÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO¹

POPULAR PARTICIPATION, SELF-MANAGEMENT AND URBAN DEVELOPMENT

Giovana Rocha Leite²

Resumo

Este artigo estuda sobre a importância dos movimentos sociais urbanos em sua participação política e social, principalmente na elaboração de planos de desenvolvimento urbano e habitacional. Essa participação resulta em visível melhora de qualidade quando comparados tais planos a projetos governamentais de intenção assistencialista, uma vez que as demandas e necessidades locais são apresentadas pela própria comunidade, e a gestão e execução dos projetos ficam a cargo dos próprios moradores.

Palavras-chave: Movimentos sociais; Participação popular; Desenvolvimento urbano.

Abstract

This article studies the importance of urban social movements in their social and political participation, especially in the elaboration of urban development and housing plans. Such participation results in improvement in quality as compared with social assistance government projects, as local needs and demands are presented by the community, and the residents themselves are in charge of project management and execution.

Key words: Social movements; Popular participation; Urban development.

Criação e evolução das associações de moradores: abordagem histórica

As favelas da cidade de Belo Horizonte tiveram como principal impulso para sua formação a necessidade de lugar de moradia para a parcela da população urbana de baixas condições financeiras, inicialmente composta pelos novos moradores migrantes e, posteriormente, os trabalhadores urbanos com baixa remuneração. Dessa maneira, os aglomerados urbanos passam a constituir uma alternativa comum de moradia às famílias de baixa renda e que não apresentavam condições de participar ou se manter no mercado formal de trabalho e tradicional de ocupação do solo urbano.

Até a década de 1970, as favelas não possuíam o reconhecimento das instâncias públicas, que as consideravam áreas desocupadas ou de preservação ambiental. Essa população passou, durante esse período, por políticas de "desfavelamento", que consistiam em ações governamentais de desocupação de todo o assentamento através da remoção das famílias que ali residiam e destruição das casas em que moravam, ações consideradas autoritárias não apenas pelos moradores, que viam suas casas e relações sociais destruídas de maneira autoritária e desnecessária, mas principalmente por seus estudiosos.

Essas ações em nada melhoraram a qualidade de vida dessa população, que, devido à irrisória compensação que recebiam, se viam obrigados a reconstruir seus barracos e criavam novos aglomerados, muitas vezes nos mesmos lugares de onde haviam sido retirados.

Ainda durante as ações governamentais de "desfavelamento", a população residente em áreas de vilas e favelas, cada vez mais significativa frente à população das grandes cidades brasileiras, embora excluída dos projetos político-sociais, passou a se organizar em associações e uniões de moradores, a fim de garantir a sua permanência nas terras que ocupavam e tentar melhorar as condições físicas e sociais em que viviam. Essas associações passaram, posteriormente, a ganhar respeito perante toda a sociedade e exercer influência sobre as ações a serem implantadas, não somente dentro de suas vilas, mas também frente às diversas instâncias do poder público.

Essas associações fortaleceram-se após a criação da Pastoral da Favela, em 10 de agosto de 1984, que tinha como principal objetivo ajudar na organização e fortalecimento de grupos que iriam representar, de maneira mais eficiente e organizada, os interesses dos moradores, e expor às equipes técnicas encarregadas as demandas de projetos estruturais e sociais das vilas e favelas. Além disso, essas associações passaram a exigir o reconhecimento das vilas, favelas e aglomerados, como parte integrante e relevante na estrutura urbana das grandes cidades, tentando garantir o direito à posse das terras que ocupam.

As associações em áreas de favelas foram influenciadas pelos grupos sociais que começaram a se reorganizar durante a década de 1970 e que tinham por objetivo a luta pela redemocratização governamental, influenciados pela constante crise do sistema autoritário que regia o país. Esses novos grupos pas-

sam a reivindicar, juntamente com a reabertura política, novas formas de participação popular, garantindo assim a afirmação da necessidade de reabertura política e da importância da atuação popular nos projetos públicos de cunho político e, principalmente, social.

Dessa maneira, os movimentos sociais das favelas de Belo Horizonte passaram a reivindicar não somente a sua permanência nos locais que ocupavam, mas também o direito à participação nos projetos que seriam executados. Essa participação, com a ajuda direta da Pastoral da Favela, iniciou-se com a simples conscientização dos moradores das necessidades e potencialidades dos locais em que moravam, garantindo assim clareza e objetividade quanto às reivindicações apresentadas ao poder público.

Segundo Conti (2004), o primeiro programa governamental de intenções participativas, o Prodecom (1979), não auxiliava a formação das associações em comunidades ainda sem estruturação, apenas atuava em áreas que possuíam as comunidades já com suas organizações definidas, atendendo às suas reivindicações quando endereçadas ao poder público. Sua atuação, concentrada nos últimos anos da década de 1970 e início dos anos 1980, foi dificultada pela falta de suporte jurídico que legitimasse as tentativas de regularização fundiária, o que resultou em atuações de regulação urbana baseadas em projetos destinados à resolução de problemas emergenciais, não se preocupando em recompor e requalificar a área como um todo.

O amadurecimento das associações de moradores das favelas de Belo Horizonte durante os anos 1980 deu-se basicamente em consonância com a reabertura política do Brasil. O retorno à democracia proporcionou aos políticos a possibilidade de repensar as formas de atuação, tanto da sociedade civil, quanto do poder público em atividades de reestruturação de favelas, iniciando- se projetos de integração dos aglomerados com as demais áreas da cidade.

Essas ações de integração foram acompanhadas do reconhecimento das favelas como parte integrante da estrutura urbana, e seus moradores como cidadãos com direitos à moradia, à infraestrutura urbana e o direito de acesso às possibilidades oferecidas pela cidade.

As novas associações, em geral de caráter ainda político, passam a exercer, durante a década de 1980, mais influência no campo da política brasileira, sendo reconhecidas como a principal forma de representação do poder local, que "não deve ser apenas considerado como a concentração do poder decisório a nível municipal, mas a interação entre a sociedade e poder público" (LOPES; MARIO, 2001, p.16).

A partir desse momento, os movimentos sociais passam a ser parte fundamental das inter-relações entre a sociedade civil e o governo, caracterizando-se por uma dupla função: são responsáveis pela apresentação das reivindicações do grupo social perante o governo, e também pela representação do poder público no âmbito da sociedade local, atuando como garantia de melhor diálogo entre eles.

Outra importância da formação e fortalecimento dos movimentos sociais é a crescente preocupação com a atuação da sociedade civil no diagnóstico, execução e implantação de projetos de caráter social que visam à melhoria da qualidade de vida da população urbana, passando a exercer forte influência em áreas de risco social e em déficit habitacional.

Outro fator determinante para o acesso dos moradores a todas as etapas dos projetos urbanos é a aprovação, em 1983, da Lei Municipal 3.235, conhecida como Lei ProFavela, que altera o zoneamento de Belo Horizonte para a criação de uma zona especial que reconheceria as favelas como áreas integrantes da urbes, com características específicas e com demandas de projetos tanto sociais quanto estruturais.

A Lei ProFavela previu que cada favela possuía características distintas que deviam, durante os trabalhos de reestruturação, ser identificadas e mantidas, a fim de se preservar as especificidades de cada área da cidade.

A participação da sociedade civil em projetos de seu interesse ou reivindicação é assegurada com a promulgação da Constituição Federal (1988), que em seu capítulo II garante o desenvolvimento urbano capaz de fixar diretrizes legais que visem ao pleno exercício das funções sociais e de bem-estar de seus habitantes.

Segundo Conti (2004), fator determinante no avanço dos movimentos sociais e projetos de desenvolvimento urbano é a atuação, a partir dos anos 1990, de organizações não governamentais (ONGs), o que proporcionou a elaboração de diagnósticos e documentos cartográficos que possibilitaram melhorias nas ações de desenvolvimento urbano.

Um elemento positivo foi o apoio dado por organizações não-governamentais que começaram a atuar nas favelas, criando, em um primeiro momento, um canal entre poder público e movimentos sociais e, em um segundo momento, projetos de intervenção ancorados nas diretrizes da lei ProFavela. (CONTI, 2004, p. 197)

As ações das ONGs não se limitaram à execução de projetos. Os estudos realizados para elaboração de diagnósticos apontaram para a necessidade de atuação dos moradores, uma vez que sua visão sobre a área a ser trabalhada influenciava positivamente na boa compreensão da realidade local, e principalmente na identificação de suas especificidades e potencialidades.

A mudança que caracteriza a tendência atual é a de que o campo democrático popular, que inclui os movimentos populares, sindicais, os parlamentares, os partidos políticos, as ONGs, começa a apresentar propostas, a sentar à mesa de negociações, a elaborar políticas alternativas àquelas que estão sendo geradas a partir do Estado. (BAVA apud LOPES; MARIO, 2001, p. 16)

Durante a década de 1990, as administrações municipais de Belo Horizonte passaram a atender, com maior preocupação, à necessidade de habitação e de reestruturação das áreas de assentamentos irregulares. Para isso, preocuparam-se em democratizar as ações governamentais e as estratégias de atuação, e criaram propostas voltadas para a autogestão dos processos de diagnós-

tico, projeto e implantação. A principal ação governamental desse período foi a criação de dois modelos de diagnóstico urbano.

O primeiro, que serviu de guia e base de dados para os programas posteriores, o "Plano Estratégico de Diretrizes de Intervenção em Vilas e Favelas e Conjuntos Habitacionais" (1996), constituiu um grande levantamento de dados e diagnósticos preliminares sobre esses assentamentos, traçando diretrizes de atuação gerais, que posteriormente serviriam de base para projetos mais específicos.

A segunda proposta foi a definição de novas diretrizes de atuação sobre as vilas e favelas. Esse novo plano passou a ser chamado "Plano Global Específico" (1996/1997), que atua no estudo de toda a área da vila ou favela, e que, devido às especificidades que possui, apenas pode ser considerado na vila para a qual foi desenvolvido.

O PGE dividia sua atuação em três etapas: levantamento de dados, execução dos diagnósticos e definição das propostas de intervenção. Essas ações definiam-se pela ação constante da associação de moradores da Vila durante todo o processo de elaboração do plano, especialmente durante a primeira etapa, no levantamento de dados.

Outra importante forma de atuação das associações de moradores para a definição de diretrizes de intervenção nas áreas de favela é, segundo Conti (2004), a ação conjunta entre a elaboração dos Planos Globais Específicos e os Orçamentos Participativos (1997), que definiram a obrigatoriedade de destinar parte da verba referente a essas ações para trabalhos desenvolvidos nas favelas. Essas quantias, quando pleiteadas pelas associações de moradores, deveriam ser captadas através do OP, primeiramente para a elaboração do PGE, e posteriormente para investimento na implantação das propostas sugeridas no plano elaborado para a favela, em nova arrecadação de verba.

As ações do Plano Global Específico são dificultadas por diferenciados motivos, especialmente pela desarticulação entre a captação de recurso para a elaboração do PGE, e posteriormente para as intervenções físicas e estruturais. Soma-se a isso a desconsideração, por parte dos técnicos designados para a elaboração dos estudos, da constante dinâmica de transformação que essas áreas apresentam, exigindo uma reformulação das atitudes dos profissionais frente ao seu objeto de trabalho.

Uma postura desse tipo implicaria a existência de um grau de conhecimento significativo desses lugares, que transcenderia as questões de caráter físico, entrando a fundo nos processos econômicos, políticos, sociais e antropológicos que influenciam e determinam a evolução dos assentamentos, de tal maneira que os instrumentos chegariam a antecipar as modificações que iriam ocorrer em cada assentamento. (CONTI, 2004, p. 209)

Nos últimos 20 anos, os movimentos sociais ampliaram as suas preocupações com o direito à moradia digna, o que representa a grande mudança apresentada nos novos planos governamentais, "já que esta mudança de qualidade está intimamente ligada à forma dessa participação política, ou seja, ao grau de organização da sociedade civil e como esta se relaciona com o Estado" (LOPES; MARIO, 2001, p. 19).

A sanção do Estatuto das Cidades, em 2001, consolidando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, legitima, nos processos de desenvolvimento e reestruturação urbanos, a participação dos movimentos e associações sociais nas decisões político-administrativas e de caráter social, garantindo, em seu artigo 2°, a gestão democrática das cidades. Para tanto, conta-se a participação de grupos sociais na elaboração e implantação de projetos ou planejamentos que visem à melhoria de qualidade do espaço urbano construído.

Assim como a garantia da gestão democrática, o Estatuto da Cidade prevê no mesmo artigo a garantia da regularização fundiária das áreas urbanas ocupadas pela população de baixa renda, podendo ser executada por meio de usucapião urbano. Em áreas de ocupação sem referências de possuidor, é possível o usucapião urbano coletivo, atribuindo-se a cada família ali residente uma fração ideal do terreno usucapiado.

Quase concomitantemente à sanção do Estatuto da Cidade, que exigiria a participação da população local na elaboração dos PGEs, disputas entre as instâncias públicas designadas para a elaboração desses estudos, as empresas contratadas para a sua elaboração e a sociedade civil acabaram por dificultar a continuidade dos processos de atuação e elaboração dos planos. A partir desse momento, sua execução é paralisada, devendo passar por uma reelaboração de sua metodologia e aplicação, "afastando de vez a ideia de que possa se tornar mais um entre os inúmeros instrumentos de planejamento, belos e inúteis" (CONTI, 2004, p. 215).

Projetos de desenvolvimento urbano participativo: necessidades e positividades

Há duas dimensões de políticas públicas e mais especificamente, de políticas sociais: de um lado estão o plano de governo, as propostas e iniciativas municipais no atendimento da área social; de outro, as demandas e reivindicações da sociedade civil, que precisam ser atendidas para que o governo mantenha sua legitimidade e base eleitoral. (LOPES; MARIO, 2001, p. 17)

As ações governamentais sem a participação da população local, como anteriormente exposto, em geral consistiam na remoção de todas as famílias ocupantes das favelas que passavam pelas ações de reestruturação do espaço, sendo em todos os casos ações falhas, uma vez que as compensações pagas aos ocupantes não eram suficientes para garantir a essas famílias a possibilidade de adquirirem uma nova residência em uma área formal¹ da cidade e a sua permanência em locais de melhor qualidade de vida. Como forma de recuperação das residências destruídas, essas famílias passavam a construir novas favelas em áreas próximas às originalmente ocupadas, e até mesmo a reocupar as regiões das quais haviam sido removidas.

As ações governamentais, de acordo com Bastos e Gomes (1994), eram definidas principalmente pelo seu caráter paternalista e clientelista, sendo quase exclusivamente projetos destinados a melhorias pontuais reivindicadas pelos próprios moradores e que não passavam por definições de demandas e diagnósticos

1. O termo "cidade informal" é utilizado por diversos autores para designar as áreas de ocupação de favelas e assentamentos habitacionais não aprovados, e, em oposição, "cidade formal" designa as regiões legalizadas da cidade.

Cadernos de Arquitetura e Urbanismo, v.16, n.18+19, 2009

anteriores. Isso garantia a melhoria do problema apresentado, mas não supria as demais necessidades desses moradores, uma vez que os problemas dessas áreas são, em geral, estruturais e necessitam de diagnósticos amplos e projetos mais articulados.

Essas falhas nos trabalhos de desenvolvimento urbano serviram como base para a compreensão da necessidade de participação da população local como forma de garantir a consolidação dos projetos ali executados.

Para que houvesse um processo participativo significativo fazia-se necessário superar a distância histórica existente entre o governo do Estado e as organizações comunitárias, a fim de que houvesse um diálogo efetivo entre as duas partes. Do lado dos movimentos dos moradores, isso implicava superar a tradição reivindicativa e assumir uma postura propositiva, incorporando outras responsabilidades. Do lado do governo, era preciso aceitar um envolvimento ativo da comunidade local no processo. Para tanto, foi importante a existência de um intermediador para interagir com a comunidade, receber e sistematizar as demandas, e identificar os caminhos mais adequados dentro do governo para o encaminhamento de cada um dos pontos apresentados. (ALIANÇA DAS CIDADES, 2008, p. 46)

O papel do governo para a efetivação das parcerias sociais foi firmado através da sua legalização por meio da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, em âmbito nacional, e pela Lei ProFavela em Belo Horizonte, associado à sua conscientização da existência dessas áreas como recurso de moradia popular e com necessidades de atuação quanto à estrutura urbana.

Os moradores das favelas passam a ser vistos como habitantes de uma área que desde sua origem foi desconsiderada e abandonada pelos diversos governos, e que agora é tratada como parte integrante da estrutura urbana, e como tal deve ser readequada a fim de oferecer aos seus moradores a qualidade de vida digna e acesso às diversas oportunidades que a cidade pode lhes oferecer.

A atuação de organizações não governamentais e técnicos de diversas áreas passou a ser requisitada como forma de melhor diálogo entre as instâncias governamentais e as comunidades locais.

Esse diálogo é definido pela melhor abertura política do governo, responsável pelo financiamento para a execução dos projetos e pela percepção da existência das áreas de favelas e a melhor compreensão da necessidade de ações de reestruturação urbana.

A atuação das organizações não governamentais junto à sociedade civil demonstra o intenso trabalho que tiveram na constituição e consolidação dessas comunidades. Isso se deve ao fato de que as ONGs eram conscientes da necessidade de organização social a fim de possibilitar a melhoria da qualidade do espaço habitado por esses moradores, uma vez que a qualidade das ações efetivadas em determinada área é influenciada diretamente pelo grau de organização de seus moradores.

Outra importante ação realizada pelas ONGs é, de acordo com a Aliança das Cidades (2008), a sistematização e o repasse das solicitações apresentadas pelos moradores com maior grau de organização, facilitando o diálogo entre sociedade civil e governo, e muitas vezes o trabalho pela participação de órgãos diversos do poder público a fim de melhorar a assistência dada aos moradores locais

Superada a diferença ideológica entre a sociedade civil e as instâncias governamentais, a participação popular passou a ser tratada, tanto pelos profissionais atuantes na área como pelo governo municipal de Belo Horizonte, como forma de legitimação das ações executadas na área e também como fator fundamental para a consolidação de projetos com qualidade superior aos tradicionalmente implantados.

A legitimação e os bons resultados dos processos urbanos participativos são derivados da conscientização da população local de seu papel como agente principal das ações executadas quando propostas por processos participativos e, principalmente, autogestionados. A participação da população local passa a ser fundamental devido ao próprio reconhecimento das necessidades locais, que em um primeiro momento são "reivindicação de serviços básicos, tais como luz, água, transporte, atendimento médico, escola etc. Esses movimentos obrigam o Estado a tomar conhecimento das condições de vida da população, na medida em que as reivindicações são constantes" (BASTOS; GOMES, 1994, p. 119). Posteriormente, com o auxílio dos profissionais envolvidos em seus projetos, e o acesso dos agentes locais a conhecimentos técnicos, tornam-se mais específicas e abrangentes. Dessa maneira, além de melhorar sua influência nos projetos a serem implantados, as comunidades passam a ter melhor visão a respeito do que lhes é apresentado, atuando, assim, na recusa de projetos que não venham a atender às exigências apresentadas nos diagnósticos ou expostas pelas associações.

Para Conti.

A viabilidade do que foi dito até agora passa pela necessidade de criar processos de investigação e atuação que partam das comunidades e sejam geridos por elas, sob pena de invalidar e esvaziar a proposta do conteúdo supracitado. No contexto atual, trata-se da necessidade de um genuíno processo de autogestão pautado na interrelação entre agente local (comunidade) e agentes parceiros (sociedade civil). (CONTI, 2006, p. 48)

A gestão popular dos projetos sociais é a mais consolidada forma de participação das associações civis nos processos de atuação no espaço público que, além de garantida pela legislação brasileira e municipal, gera a intensificação, por parte da sociedade civil e dos agentes gestores do projeto, da noção de propriedade do espaço a ser reestruturado.

A autogestão dos projetos também é a possibilidade de consolidação da cidadania dos moradores das favelas, uma vez que, além de proprietários dos meios de atuação no espaço em que moram, passam a se perceber como agentes das ações do Estado e, principalmente, merecedores das ações públicas.

As experiências autogestionadas de adequação de moradias em áreas de favelas "conseguem provar aos órgãos públicos que a população tem condições de construir com seus próprios braços casas mais baratas, em condições de habitabilidade e com a beleza possível que também faz parte do imaginário do povo pobre" (BONDUKI, 1992, p. 9)

A autoidentificação como potencial agente modificador do espaço urbano passa não apenas pelo fornecimento de mão-deobra local, mas também pelo uso de recursos técnicos locais e possibilidade de administração dos recursos financeiros investidos.

Outra importante consequência da participação dos moradores das favelas nos projetos de atuação urbana é a redução da exclusão social, uma vez que diminui a disparidade de acesso à vida urbana digna e, principalmente, aos recursos técnicos facilmente conseguidos pela população de alta renda. A inclusão desses moradores passa principalmente pela liberdade de acesso às diversas formas de atuação do poder público, ampliando "a construção das práticas democráticas visando o alargamento da esfera pública, construindo e definindo, assim, novos espaços de poder" (TELLES apud CONTI, 2001, p. 53).

A partir das ações das associações civis, da contribuição de organizações não governamentais e grupos de profissionais de diversas áreas, incluindo as comunidades acadêmicas, os moradores passam a se ver como agentes com potencial próprio para intervenção no espaço em que habitam, transformando ações simples, como a atuação nas associações ou participação como parte da mão-de-obra necessária e fornecida pela comunidade, em grandes ações para o desenvolvimento do lugar e da organização da sociedade que formam.

Esse reconhecimento muitas vezes se torna o primeiro impulso para a atuação de alguns moradores em propostas simples de melhorias de suas próprias casas, incorporando em ações individuais as propostas coletivas de atuação dentro de áreas mais amplas, auxiliando na reestruturação e desenvolvimento do espaço urbano coletivo.

Referências

ALIANÇA das cidades. **A vez dos Alagados**: a construção de um programa integrado de urbanização de favelas em Salvador. São Paulo: Aliança de Cidades, 2008.

BASTOS, Maria Durvalina Fernandes; GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. Sobre o caráter político das Associações de Moradores em favelas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 15, n. 46, p. 116-137, dez. 1994.

BONDUKI, Nabil. **Habitação e autogestão**: construindo territórios de utopia. Rio de Janeiro: Fase, c1992.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.senado.gov.br/sf/ legislacao/const/>. Acesso em: 15 dez. 2008.

BRASIL. Estatuto da cidade (2001). **Estatuto da cidade**. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programasurbanos/legislacao/Lei10.257-01.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2008.

CONTI, Alfio. A política de intervenção nos assentamentos informais em Belo Horizonte nas décadas de 1980 e 1990 e o "Plano Global Específico". **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**, Belo Horizonte, v. 11, n. 12, p. 189-216, dez. 2004.

CONTI, Alfio. Autogestão na produção de moradia popular no Brasil - um convite ao estudo. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**, Belo Horizonte, v. 8, n. 9, p. 49-67, dez. 2001.

CONTI, Alfio. Favela: análise crítico-propositiva das abordagens existentes. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**, Belo Horizonte, v. 13, n.14, p.31-51, dez. 2006.

ELIAS, Evian. O estatuto da cidade e a participação popular. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, v. 6, n. 32, p. 14-23, mar./abr.2007.

LOPES, Darci Alves; MARIO, Camila Gonçalves de. Poder local, habitação e participação popular. **Cadernos do ICH**, Campinas, n. 11, p. 1-77, jan. 2001.

SILVEIRA, Ivana Arruda. Conceituações sobre as áreas faveladas e seu contexto urbano. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 19-25, abr. 1993.

VILANOVA, Maria de Fátima Veras. **Política pública de habita**ção popular com mediação de **ONG**: experiência premiada no Habitat II. Fortaleza: Ed. UECE, 2005.

Endereço para correspondência

Giovana Rocha Leite Rua Afrânio Peixoto, 638 - Jardim São Carlos. 37130-000 - Alfenas - MG - Brasil grochaleite@gmail.com