

BRÁS DE PINA: “CONTEXTOS DE INTERAÇÃO”, REPRESENTAÇÕES E NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO

BRÁS DE PINA: “INTERACTION CONTEXTS”, REPRESENTATIONS AND LEVELS OF PARTICIPATION

Mariana Sampaio de Castro¹
Soraya Silveira Simões²

Resumo: A urbanização de Brás de Pina ao desenvolver-se empiricamente, junto aos moradores, possibilita a observação das potencialidades e limites impostos à efetivação da participação popular. Nesse sentido, objetiva-se identificar relações entre os “contextos de interação”, as representações de atores envolvidos e os níveis de participação alcançados nos processos de projeto e obra desenvolvidos durante a experiência abordada. Utilizando-se da tipologia de participação proposta por Arnstein (2002) - a “Escada da Participação”, o presente trabalho concluiu que nem os “contextos de interação”, e nem as representações de técnicos e moradores foram definitivos para o alcance da participação proposta.

Palavras-chave: Brás de Pina; participação; Escada da Participação.

Abstract: The urbanization of Brás de Pina, developed empirically, enrolling its residents, can show limits and potentialities imposed at the effective popular participation. In this regard, the aim is to identify links between the “contexts of interaction”, representations of stakeholders involved and participation levels achieved in the processes of design and execution developed during this experience. Using the participation typology proposed in Arnstein (2002) - the “ladder of citizen participation”, was possible to conclude that neither the “contexts of interaction”, nor the representations of technicians and residents were definitive for the scope of the proposed participation.

Key words: Brás de Pina; participation; ladder of citizen participation.

Data de submissão: 27.06.2022

Data de aprovação: 29.11.2022

Identificação e disponibilidade:

(<https://revista.univap.br/index.php/revistaunivap/article/view/4410>,
<http://dx.doi.org/10.18066/revistaunivap.v28i60.4410>).

1 INTRODUÇÃO

A urbanização de Brás de Pina (1964-1975) - favela situada numa zona industrial da cidade do Rio de Janeiro, que planejou e executou seu processo de urbanização imersa no então recente contexto da Ditadura Militar – deu-se por meio de um processo

¹ Mestre e Especialista em Planejamento Urbano pelo IPPUR/UFRJ. E-mail: arq.mariana.sampaio@gmail.com.

² Professora Associada do IPPUR-UFRJ. E-mail: sosimoes01@gmail.com.

participativo empírico. Por seu ineditismo, a experiência é apontada como marco de ruptura de Relações tradicionais entre técnicos e usuários envolvidos nesse tipo de processo (Lopes, 2011). Ao estreitar dinâmicas de aproximação e permeabilização entre esses dois agentes - por meio de processos de projeto e obra com a participação da comunidade - Brás de Pina é comumente citada em pesquisas críticas à produção formal da arquitetura (Kapp et al., 2008).

A experiência também é referenciada por ter apresentado um processo que se deu em um campo “razoavelmente desregulado, sem nenhuma estrutura normativa consolidada de imediato” (Lopes, 2011, p.22). Nesse contexto, Brás de Pina “produz(iu) o seu sujeito” ao mesmo tempo em que “produz(iu) as regras pelas quais se concretiza(ra)m as relações de poder” (Lopes, 2011, p.22). Esta característica pode ser confirmada pela descrição e análise de Santos (1981), no livro “Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro”, - principal obra a qual o presente trabalho se refere. A partir desta análise, observou-se que a experiência de Brás de Pina, ao desenvolver seu processo de urbanização junto aos moradores, possibilita a observação dos limites e potencialidades impostos à efetivação da participação popular.

Nesse sentido, o presente trabalho objetiva identificar relações entre os “contextos de interação”, as representações dos atores envolvidos (moradores e técnicos) e os níveis de participação alcançados nos “modos de fazer” projeto e obra na referida experiência.

Ao propor uma análise sobre o nível de participação alcançado nos distintos “modos de fazer” realizados nessa experiência, o presente trabalho utiliza a tipologia de participação proposta por Arnstein (2002) - a “Escada da Participação”. Ela será utilizada para classificar as participações propostas e alcançadas em cada um dos “modos de fazer” identificados.

A seguir, são explanadas as etapas de identificação, classificação e análise realizadas no presente trabalho:

1. A partir da obra “Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro”, identificação das etapas de projeto e obra e seus respectivos “modos de fazer”, dos “contextos de interação” e das representações dos atores (técnicos e moradores) participantes desse processo (Tabela 01);
2. Identificação das atuações de cada degrau da “Escada da Participação” de Arnstein (2002) (Tabela 02);
3. Reconhecimento e classificação das atuações propostas e realizadas em cada etapa de projeto e obra, e classificação da participação proposta e alcançada em cada etapa (Tabela 03);
4. Análise das relações entre o alcance das participações propostas, os “contextos de interação” e a representação dos atores destacados (Tabela-resumo).

A seguir, realiza-se o primeiro passo metodológico, no qual observam-se as etapas de projeto e obraⁱⁱ e seus respectivos “modos de fazer”, os “contextos de interação” e as representações dos atores (técnicos e moradores) destacados.

2 BRÁS DE PINA: ETAPAS DE PROJETO E OBRA, DINÂMICAS E ATIVIDADES

Ao debruçar-se sobre a urbanização de Brás de Pina (1964-75), faz-se necessário destacar que o mesmo ocorreu em um contexto político de incertezas, no qual a população brasileira apresentava-se bastante acanhada em participar de ações críticas ao governo ditatorial (Santos, 1981). A esfera política estadual, por sua vez, apresentava confluência com a política nacional, uma vez que o governo do Estado

era comandado por Carlos Lacerda, articulador civil de participação ativa pelo movimento da Ditadura. Essa convergência expunha-se também na política habitacional praticada, que intencionava a "extinção de todas as favelas do Rio, oferecendo-se aos seus moradores casas seguras, "modernas" e... muito distantes dos lugares onde moravam antes" (Santos, 1981, p.32).

Inserida nesse contexto, a favela de Brás de Pina foi eleita à erradicação em 1964. Situada em uma área estratégica - próxima à Avenida Brasil, importante região para o desenvolvimento industrial do Rio de Janeiro - a favela sofreu uma tentativa de remoção às vésperas do Natal do mesmo ano. Entretanto, a reação da população foi intensa: comandada pelo Padreⁱⁱⁱ de uma igreja circunvizinha, "houve uma série de arruaças prévias com os preparadores da mudança (assistentes sociais, engenheiros e funcionários) que culminaram com uma grande cena às vésperas do Natal" (Santos, 1981, p.34), levando à mobilização da opinião pública sobre o caso e posterior suspensão do processo de remoção.

Após o episódio de resistência, a população restante (a tentativa de remoção de Lacerda provocou a saída de algumas famílias, reduzindo a comunidade a 4416 moradores, 892 famílias e 812 moradias) uniu-se ao Padre e à nova Associação de Moradores, e passou a uma ação positiva: "executar, por conta própria, um plano que provasse às autoridades que era possível a "urbanização"^{iv}. (Santos, 1981, p.42). Para tal, entraram em contato urgente com a Federação das Associações dos Favelados do Estado da Guanabara (FAFEG) e solicitaram a assessoria de seus "especialistas em urbanização" - jovens arquitetos em formação, que acompanhariam todo o processo de urbanização da favela e que, futuramente, formariam o grupo QUADRA^v.

Do primeiro encontro entre os técnicos e moradores - estes últimos, representados pela Associação de Moradores^{vi} - estabeleceu-se a elaboração de um plano de urbanização, que deveria ser precedido de um diagnóstico situacional da favela - duas primeiras etapas de projeto do processo de urbanização. A elaboração do plano diagnóstico ("Diagnóstico 01") foi marcada pela participação ativa da comunidade, que se deu em discussões em escritório, conforme destaca Santos (1981, p.45): "vivíamos com o escritório cheio de favelados que o invadiam para ver o que fazíamos e ficavam para discussões que varavam a noite". Mas também discussões no trabalho em campo:

Discutidas as possibilidades de execução, ficou decidido que os próprios moradores trabalhariam em campo sob nossa orientação e nos forneceriam o material bruto que interpretaríamos no escritório. Passamos a ensinar-lhes noções elementares de triangulação. Durante os fins de semana, desenhavam um pequeno trecho da favela e aí mesmo aproveitavam para registrar as condições urbanísticas e habitacionais e para recolher alguns dados essenciais sobre as famílias residentes e sua renda. Tudo era posto em folhas de papel que nos eram entregues na segunda-feira. Durante a semana íamos remendando pedaços do mosaico até reconstituir o mapa completo da favela, já com as informações essenciais plotadas (Santos, 1981, p. 45).

Finalizada a elaboração do diagnóstico, os técnicos foram contratados pela comunidade, por meio da Associação, e iniciaram a elaboração do plano de urbanização ("Anteprojeto 01"). Nessa etapa, a produção técnica do projeto se deu exclusivamente pelos técnicos, ficando somente a discussão do mesmo atribuída à comunidade. Entretanto, ao discutirem o projeto, a relação entre técnicos e comunidade distanciou-se, conforme destaca Santos (1981, p.47): "todos nos ouviam com muita atenção, mas estavam mesmo interessados em suas práticas de vida e em

como seriam afetadas. O plano que nos esforçávamos por trocar em miúdos era de importância secundária.” Segundo o autor, tal distanciamento se deu por uma falha advinda dos técnicos e sua prática discente/profissional:

Apesar dos títulos que nos davam, não passávamos de uns estudantes inexperientes. Pior ainda, estávamos carregados dos preconceitos e das ideias feitas específicas do nosso campo profissional, que sugere intervenções muito práticas de acordo com modelos que dizem o que é e o que deverá ser a "realidade". Mesmo quando nos estávamos propondo a ser abertos, inovadores e até irreverentes em relação às nossas teorias não podíamos deixar de segui-las de alguma forma. E foi isso que fizemos. Com o pretexto de "apresentação de planos", acabávamos sutilmente por "dar aulas" aos favelados (Santos, 1981, p. 46-47).

Finalizado o plano de urbanização (“Anteprojeto 01”), havia passado um ano desde o primeiro contato entre os técnicos e moradores de Brás de Pina. Nesse intervalo, houve uma importante mudança no contexto político, determinante para a efetivação da urbanização da favela: em 1966, Negrão de Lima assumiu o governo do Estado, declarando-se opositor ao governo anterior, principalmente em relação ao rumo de sua política habitacional. Entretanto, diante da dificultosa articulação política da época, Negrão logrou criar somente o Grupo de Trabalho 3881 (GT-3881)^{vii}, responsável por elaborar um programa de recuperação de quatro favelas – Morro União, Mata Machado, Guararapes e Brás de Pina.

Deu-se, portanto, uma notável reviravolta nas relações entre o Estado e Brás de Pina. Em dois anos, de ameaçador e inimigo-mor, o governo passou a querer recuperar a favela. É que o quadro político havia mudado e Brás de Pina, antes vista como um programa/símbolo negativo, agora passava a programa/símbolo positivo de um novo governo (Santos, 1981, p. 49-50).

Para concretizar seu objetivo, o GT-3881 buscou assessoria em outros órgãos de pesquisa, dentre eles, o Centro de Pesquisas Habitacionais (CENPHA). Coincidentemente, os mesmos técnicos que já haviam trabalhado com a comunidade foram indicados pelo Instituto de Arquitetos do Brasil ao órgão, pelo qual foram contratados para participar do “Levantamento Urbanístico de Três favelas cariocas”:

Fomos encarregados, como técnicos do CENPHA, das pesquisas urbanística e habitacional. Era uma série de diagnósticos sobre as condições de redes de infra-estrutura urbanística, equipamentos urbanos e moradia, que repetia, de forma detalhada e com meios sofisticados, os estudos sumários que já tínhamos feito. De novidade, havia um levantamento do bairro circunvizinho (Santos, 1981, p. 52-53).

Essa etapa (“Diagnóstico/Anteprojeto 02”) não contou com a participação da comunidade. Ademais, a escolha pela urbanização da favela se deu sem o conhecimento dos técnicos do GT sobre o plano de urbanização realizado junto aos moradores. Esse desconhecimento, quando desfeito, levou à proposta de contratação dos técnicos diretamente pelo GT-3881, oferta que colocou os técnicos do grupo QUADRA em uma situação delicada: “a partir daí formou-se uma rede muito complicada. Havia um novo agente em jogo, o Estado, que, de opositor e inimigo, (...), passava a se propor como aliado” (Santos, 1981, p.53). Tal cenário de impasse foi solucionado a partir de uma sugestão do presidente da Associação de moradores, que insistiu que os técnicos assumissem esse papel ambíguo. Segundo Santos (1981):

No momento éramos convenientes como elementos conversores que facilitaram a reconciliação dos moradores com a entidade antes hostil — o Estado. Fornecíamos um chão seguro, um salvo-conduto na fronteira desconhecida para as duas partes com o pretexto de que conhecíamos a linguagem de ambas (Santos, 1981, p. 56).

Contratados pelo GT para realizarem o detalhamento do plano de urbanização (“Urbanização – projeto”) os técnicos encontraram uma barreira burocrática à elaboração do plano: devido à natureza do GT, que não podia realizar trabalhos de cunho executivo, fez-se necessário transformá-lo em uma empresa de economia mista. Nasce então, em 1968, a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO), com o objetivo principal de promover a “integração dos aglomerados subnormais na comunidade normal adjacente, intervindo nos aspectos urbanísticos, habitacionais e outros necessários” (CODESCO, 1970 apud Santos, 1981)

Nesse contexto, a execução dessa etapa de projeto (“Urbanização – projeto”) se deu por meio de uma dinâmica implementada pela própria CODESCO, onde os planos deveriam ser exaustivamente discutidos com os moradores, representados pela Associação. Tal exigência, segundo Santos (1981, p.59), foi motivo para o início de “um distanciamento da massa da população, que pouco a pouco foi-se mostrando arredia a frequentar reuniões sobre assuntos que lhes pareciam — e que, de fato, eram — sem interesse geral”. A fim de driblar essa distância, a CODESCO passou a atribuir à Associação importantes tarefas e decisões que interferiam na vida dos moradores em geral. Dessa maneira, conforme destaca Santos (1981, p.64), os mecanismos de participação propostos para essa etapa de projeto não passaram de “demonstrações formais do democratismo que se pretendia imprimir ao plano”.

Contudo, apesar das dificuldades encontradas, a finalização do plano de urbanização (“Urbanização – projeto”) apresentou-se, segundo Santos (1981, p.58), como “um ideário que pretendia representar todas as aspirações dos favelados surgidas com a luta de 1964 e suas evoluções posteriores”. Por conseguinte, tais seriam os principais pressupostos colocados à execução das obras do plano de urbanização:

- a) a população estava vivendo lá por 30 anos e havia feito vários investimentos por sua conta, inclusive o próprio terreno através de aterros;
- b) estes investimentos mereciam ser preservados em um país onde há uma escassez geral de recursos;
- c) as soluções de remoção quebravam todas as possibilidades de evolução da favela visando a sua integração com a cidade;
- d) a evolução seria um processo natural através do tempo se houvesse segurança da posse da terra;
- e) o Estado era obrigado a fornecer infraestrutura urbana e serviços a uma área onde os moradores contribuíam com impostos e sua força de trabalho para o progresso da cidade;
- f) os moradores tinham recursos para pagar pela infraestrutura e pelos serviços;
- g) a decisão de construir ou não construir casas e de como construí-las deveria ser deixada por conta de cada família. Seriam aceitos padrões não-convencionais para os materiais e os espaços da moradia;
- h) serão oferecidos aos interessados financiamento para a compra de materiais;
- i) a estrutura urbanística da favela seria respeitada e seriam estudados os meios para integrá-la melhor ao bairro circunvizinho;
- j) a população deveria ter algum tipo de treinamento profissional para poder aumentar a renda familiar através de melhores empregos;
- k) certas formas tradicionais de artesanato seriam estimuladas como fontes complementares à renda familiar;

- l) as obras urbanísticas necessárias seriam executadas lentamente, usando os trabalhos dos moradores sempre que possível;
- m) os moradores, através de sua Associação, seriam informados acerca de todos os planos e seriam consultados sobre as decisões a tomar;
- n) os planos de urbanização eram mais baratos que os de erradicação em custos financeiros e sociais (Santos, 1981, p. 58-59).

A execução das obras de urbanização (“Urbanização – obra”) iniciou-se pela área antes ocupada pelas famílias retiradas durante o episódio de remoção. Nela, foram feitos os aterros, aberturas de ruas e lotes e instalação das redes de água e esgoto, resultando em uma nova área para realocar as moradias dos próximos setores a intervir. A intervenção na área ocupada da favela, por sua vez, se mostrou bastante complexa, pois além da execução das referidas atividades, incluía também certo procedimento burocrático de remanejamento das famílias:

- a) o grupo que iria ser remanejado era convocado pelo serviço social da CODESCO a comparecer a uma reunião na sede da Associação para esclarecimentos;
- b) a diretoria da Associação confirmava quem era e quem não era considerado como morador e procedia à escolha dos novos lotes com base em uma planta de loteamento. A escolha era feita por ordem de chegada. No final, havia quem madrugava na fila, buscando ficar com os lotes considerados privilegiados, como os de esquina, por exemplo;
- c) nos fins de semana ocorriam os remanejamentos. Os que por qualquer motivo o necessitassem, contavam com a ajuda da Associação e da CODESCO através de um mutirão;
- d) nas segundas-feiras era iniciado o aterro das áreas antes ocupadas por barracos, seguida da implantação de infraestrutura e locação de novos lotes, para onde viriam as pessoas de outras áreas;
- e) instalados em seus lotes, os moradores solicitavam à CODESCO ligação de água e recebiam instruções quanto a melhorias habitacionais (Blank, 1977 apud Santos, 1981, p. 65-66).

Novamente, a participação dos moradores foi essencial ao desenvolvimento da urbanização. Nesta etapa (“Urbanização – obra”), a participação da população se deu principalmente no procedimento de remanejamento de suas casas:

As remoções eram feitas para distâncias inferiores a 200m. Os próprios moradores faziam a sua mudança durante os fins de semana. Os barracos eram fáceis de transportar e de voltar a montar. Às vezes eram desarmadas e armadas de novo paredes completas, com portas e janelas. Famílias e amigos se reuniam para ajudar na operação de mudança, que, em geral, se completava em duas ou três horas (Santos, 1981, p. 60).

Segundo Santos (1981), a participação ativa da população nesse momento se deu devido à aplicação prática da etapa prevista:

Enquanto durou a fase dos planos e outras "coisas dos doutores", a população ficou arredia e desconfiada. Eu sempre guardo dela a lembrança de um bando de gente que assistia calado às reuniões na Associação, deixando que falassem apenas os mesmos líderes de sempre. Mas, quando começaram as obras, acabaram os boatos e os "diz que vai ser assim"... Começaram a surgir os comportamentos práticos da CODESCO e da Associação. Isso já não era "falar bonito", era agir. O assunto passa a ser do domínio da maioria: podiam responder a manhas com artimanhas, podiam inventar seus truques (Santos, 1981, p. 65-66).

A Associação, por sua vez, também teve papel fundamental na etapa de

execução das obras (“Urbanização – obra”), estando presente desde a convocação inicial até a acomodação dos moradores em seus novos lotes. Contudo, segundo Santos (1981), nesse momento, a Associação servia à CODESCO como uma espécie de instrumento flexível de trabalho. Nesse sentido, o autor aponta que a Associação foi sendo gradualmente absorvida pela CODESCO, servindo como escudo para a relação com os moradores, que passaram a ter identificação mais individualizada.

As dificuldades encontradas nas obras de urbanização acabaram por transformar os pressupostos apontados antes do início das obras. As principais mudanças foram:

- a) uso de máquinas pesadas para fazer trabalhos urbanísticos;
- b) execução do trabalho por empresas com pequena participação dos moradores;
- c) deslocamento da maioria dos barracos de sua localização original;
- d) abandono de planos a longo prazo, tais como o de treinamento profissional e o de produção artesanal;
- e) proposição de restrições às atividades construtivas (Santos, 1981, p. 58-59).

Finalizadas as obras de urbanização, a CODESCO ofereceu aos moradores a possibilidade de financiamento para execução de suas novas casas. Diante de tal proposta, os moradores procuraram os técnicos, a fim de providenciarem o projeto de suas moradias. Diante dessa nova demanda de projeto (“Habitação – projeto”), os técnicos propuseram uma dinâmica na qual os próprios moradores deveriam desenhar a planta de suas casas, com base em seus desejos e necessidades. Para tal, os técnicos instruíram a população para fazer essa tarefa, utilizando uma folha de papel quadriculado – com as quais se esperava que os moradores pudessem ter maior facilidade para desenhar suas plantas.

O que se recebeu de volta foram desde plantas feitas por arquitetos e engenheiros (gente para a qual alguns moradores trabalhavam), até “projetos” nada convencionais. O papel quadriculado foi usado das mais diversas maneiras, inclusive para fazer desenhos no verso, ignorando por completo as instruções (Santos, 2017, p.145).

Obtidas mais de 300 plantas, os técnicos realizaram um estudo tipológico que resumiu essa diversidade de desenhos em 13 plantas-tipos – das quais a última opção foi elaborada inteiramente pelos técnicos. Depois desse exercício, as 13 plantas foram expostas à população:

Cada planta era apresentada bem ampliada e de forma muito chamativa, tendo ao seu lado uma descrição por escrito de suas vantagens e desvantagens (se podia ou não ser ampliada, se podia ou não ser encostada em uma divisa, se permitia a construção de um segundo pavimento, se admitia o uso de um dos cômodos para fins comerciais) (Santos, 2017, p.146).

Dos 13 modelos desenvolvidos, 35% dos moradores continuaram dando preferência aos seus próprios desenhos e 40% deles optou pelo modelo chamado 2-B^x. Quanto à planta elaborada pelos técnicos, essa foi escolhida por somente dois moradores.

Com os projetos em mãos, os moradores rapidamente iniciaram a construção de suas casas. Nessa etapa (“Habitação – obra”) a assistência dos técnicos foi mínima, uma vez que “as casas eram pequenas, sem problemas construtivos”

(Santos, 1981, p.70). A participação da população, por outro lado, foi fundamental: uma vez realizado o financiamento diretamente com a CODESCO, os moradores ficaram responsáveis pela compra do material e execução da obra. Santos (1981) comenta:

Na época, se supunha que os favelados trabalhariam na edificação das próprias casas. Em quase todos os casos, preferiram pagar, com seus recursos, um ou dois homens para construir para eles durante os dias úteis. Nos fins de semana reuniam amigos para executar obras maiores (p. ex. “puxar” lajes de concreto) (Santos, 2017, p.134).

Conforme visto, o desenvolvimento e a execução do plano habitacional (“Habitação – projeto” e “Habitação – obra”) dependeram de ações no máximo familiares, e não mais coletivas. Nesse sentido, representaram uma expressão aberta de desestímulo à coesão da população, processo iniciado ainda na execução das obras de intervenção (“Urbanização – obra”). Este fato se deu juntamente com o esvaziamento da representação da Associação junto à população, pois nesse momento, já era raro o contato direto da Associação com os moradores (espaço perdido para a CODESCO).

Além das limitações internas, mudanças no contexto político voltaram a interferir em Brás de Pina, assim como em outras favelas que estavam sendo urbanizadas pela CODESCO. Com a saída de Negrão de Lima do governo do Estado, a CODESCO teve sua diretoria modificada e seu modelo de trabalho transformado: “não havia mais experimentação, pioneirismo e recursos especiais” (Santos, 1981, p.81). Sobre essa mudança, Santos (1981) destaca que, apesar de durar ainda mais cinco anos, o saldo efetivo do trabalho da instituição constituiu-se na primeira fase da Companhia (1968-71):

Das intenções iniciais resultou um plano de urbanização realizado em Brás de Pina, outro executado pela metade em Morro União, mais um projeto para a favela de Mata Machado e estudos preliminares para umas dez outras favelas. Um resultado magro, mas que poderia ser julgado excepcional se consideradas as condições hostis que a CODESCO teve de enfrentar durante toda a sua existência (Santos, 1981 p. 80-81).

Considerando as informações coletadas, buscou-se reconhecer a dinâmica e as atividades propostas e realizadas em cada uma das 08 etapas de projeto e obra identificadas, conforme apresentado na coluna “Modos de fazer” da Tabela 01.

Para identificar as dinâmicas, buscou-se apontar os instrumentos de participação e os agentes participantes em cada etapa de projeto e obra apresentado. Para tal, foram reconhecidos os procedimentos (ex.: reuniões deliberativas, reuniões informativas, produção e execução técnica...) e seus respectivos participantes (técnicos, moradores, Associação...) nas 08 etapas identificadas.

As atividades apresentadas, por sua vez, estão relacionadas somente a dois atores (“Moradores” e “Técnicos”) e são desdobramentos das dinâmicas apontadas (ex.: a dinâmica de “produção técnica” demandou a atividade de “formação técnica” para os moradores e, para os técnicos, a atividade de “orientação técnica”).

2.1 “CONTEXTOS DE INTERAÇÃO”

A Tabela 01 também traz informações sobre os “contextos de interação” identificados no processo de urbanização de Brás de Pina, apresentados como:

“Aliança mútua, Conflitos díspares”; “Aliança mútua (desnivelada), Conflitos inexistentes”; “Aliança unilateral, Conflitos díspares”; e “Aliança mútua, Conflitos diretos (esporádicos)”.

Para a classificação dos “contextos de interação”, foram utilizadas duas análises realizadas por Santos (1981). A primeira, apresentada na coluna “Desenvolvimento do MSU^{xi}”, refere-se à classificação do autor sobre o desenvolvimento genérico dos MSUs. Nela, Santos (1981) identifica 05 fases de desenvolvimento de um MSU genérico, nas quais a relação entre a população e o Estado “parte de um vale correspondente a interesses e relações sociais difusos (...) e voltaria a ele, à medida que esfriasse a “Luta” e se borrassem as fronteiras com o interventor de fora (o Estado)” (Santos, 1981, p.235). Dentre as 5 fases de desenvolvimento indicadas pelo autor, o presente trabalho destaca as fases 2 a 5: “Preparo da luta”; “Formulação da demanda”; “Confronto com Estado”; e “Esvaziamento” - nas quais situaram-se as 08 etapas de projeto e obra.

A segunda análise utilizada para a classificação dos “contextos de interação” foi o quadro-resumo da experiência de Brás de Pina, também elaborado por Santos (1981). Nele, o autor aponta os principais atores e eventos desse processo, indicando também, para cada evento, os alinhamentos e conflitos existentes entre os distintos atores destacados, possibilitando a leitura dos jogos de poder decorridos à época. Dentre os eventos e atores apresentados pelo autor, o presente trabalho destaca as alianças e conflitos de 02 atores (“Moradores” e “Técnicos” - coluna “Interações” da Tabela 01) e 04 eventos (“Decisão de urbanizar a favela, contato com a FAFEG / execução de plano conjunto técnicos/moradores”; “Fase de pesquisas e análises”; “Surgimento da CODESCO e início das obras”; e “Implantação efetiva das obras de urbanização / Fenômenos de individualização” - coluna “Eventos” da Tabela 01), nos quais situaram-se as 08 etapas de projeto e obra.

A partir dessas informações, buscou-se identificar e classificar os distintos “contextos de interação” nos quais as 08 etapas de projeto e obra do processo de urbanização de Brás de Pina foram desenvolvidas. Nesse sentido, entende-se como “contexto de interação” a relação entre as fases de desenvolvimento do MSU, e suas respectivas classificações sobre a relação entre Estado e moradores, e os alinhamentos e conflitos existentes em cada evento desse processo, destacando-se os atores “Moradores” e “Técnicos”. Dessa forma, foram identificados 04 “contextos de Interação”, apresentados a seguir:

- Aliança mútua, Conflitos díspares:

Nesse contexto, o Estado ainda aparece como agente externo ao processo de urbanização. Nesse sentido, a decisão de urbanizar a favela é também símbolo da decisão pelo confronto com o Estado. De igual maneira, a opção pela elaboração conjunta do plano (entre técnicos e moradores) simboliza a escolha da população pela aliança com os técnicos, mesmo estes últimos estando em confronto com um dos atores locais (Padre).

- Aliança mútua (desnivelada), Conflitos inexistentes:

Nesse momento de reviravolta, o Estado se insere nas interações. Os técnicos, por sua vez, são aglutinados por ele, em um processo de validação e avaliação do plano conjunto elaborado anteriormente. Esse cenário cria um clima de desconfiança entre os moradores, que passam a ter relações mínimas com todos os atores, inclusive os locais (Associação e Padre).

- Aliança unilateral, Conflitos díspares:

Na fase de confronto direto com o Estado, na qual ele optou por responder positivamente à demanda da população (com a criação da CODESCO e posterior execução das obras de intervenção), os moradores decidiram retomar a aliança com as instituições locais (Padre e Associação), mas continuaram a suspensão das interações com o Estado e os técnicos. Esses últimos, atuando em papel ambíguo, tinham conflitos esporádicos com o Estado, e ao mesmo tempo, não logravam efetuar a aliança proposta aos moradores.

- Aliança mútua, Conflitos diretos (esporádicos):

A partir da concretização da demanda (implantação efetiva das obras de urbanização), os moradores retomaram as interações com o Estado e os técnicos. Entretanto, pela primeira vez, os moradores apresentaram conflitos de interação. Mesmo que esporádicos, eles se deram com o Estado, a Associação e os técnicos, ou seja, com todos os agentes, à exceção do Padre (que tinha expressão simbólica quase nula à época). Os técnicos, por sua vez, permaneceram em situação semelhante à anterior, mas agora com a aliança recíproca da população.

Ao observarmos os distintos “contextos de interação” descritos acima, podemos graduá-los em relação ao nível de conversão entre os moradores e técnicos. Nesse sentido, a classificação dos “contextos de interação”, considerando um nível crescente dessa confluência se dá da seguinte maneira: “Aliança unilateral, Conflitos díspares” < “Aliança mútua, Conflitos diretos (esporádicos)” < “Aliança mútua (desnivelada), Conflitos inexistentes” < “Aliança mútua, Conflitos díspares”.

Na Tabela 01, a classificação dos “contextos de interação” identificados está representada por (*). Nesse sentido, (*) implica na classificação de menor confluência entre moradores e técnicos, e (****) implica na maior.

2.2 REPRESENTAÇÕES: MORADORES E TÉCNICOS

A Tabela 01 também apresenta as informações sobre a representação dos moradores e técnicos em cada etapa de projeto e obra do processo de urbanização estudado. Nesse sentido, identificou-se a representação dos moradores por meio da interpretação dos “modos de fazer” propostos em cada etapa. Nesse sentido, foram observadas as dinâmicas e atividades propostas, considerando os agentes com os quais os moradores deveriam se relacionar. Dessa forma, foram identificadas 02 representações dos moradores: “Associação” e “Familiar”.

A identificação da representação dos técnicos, por sua vez, foi realizada a partir da formalização de suas práticas profissionais. Dessa forma, foi possível distinguir 04 representações: “Estudantes / Técnicos pela FAFEG”, “Técnicos pela Associação”, “Técnicos pelo GT” e “Técnicos pela CODESCO”. Observado certo movimento de institucionalização da prática profissional, e conseqüentemente, da representação dos técnicos da QUADRA – iniciado como “Estudantes”, culminado como “Técnicos pela CODESCO” - apontam-se a seguir algumas considerações sobre a evolução dessa prática.

Conforme expresso no item 2, os moradores da comunidade obtiveram o primeiro contato com os técnicos através da FAFEG e, ao iniciarem a elaboração do

“Anteprojeto 01”, os contrataram diretamente. Entretanto, a partir da interação direta com o Estado, a prática profissional dos técnicos foi progressivamente institucionalizada: primeiro, com o CENPHA e o GT-3881, e posteriormente, com a CODESCO.

Essa transição de relações, iniciada junto aos moradores e terminada junto ao Estado, impôs aos técnicos um papel ambíguo, que gerou, muitas vezes, conflitos diretos entre os técnicos da QUADRA e os da CODESCO. Santos (1981) destaca a complexidade dessa condição ao comentar sobre os pressupostos de execução do plano de urbanização, que foram mudados após o início das obras:

As mudanças nos pressupostos dos planos de urbanização deviam-se a razões muito pragmáticas para a CODESCO, mas que não tinham o mesmo apelo para os outros atores envolvidos. Nós, da QUADRA, tivemos uma série de conflitos tanto com a diretoria quanto com a Divisão Técnica, com a qual tínhamos dificuldades de relacionamento por motivos óbvios de disputa de espaço para atuação profissional.

(...)

Em contrapartida, a nossa posição era dúbia, pois até o final servíamos a dois senhores: com os favelados estava a nossa obrigação moral e, com a CODESCO, a obrigação formal. Quando defendíamos a pureza das ideias originais estávamos tentando fazer prevalecer o primeiro vínculo sobre o segundo. Acreditávamos honestamente que, brigando pelo respeito às ideias dos primeiros planos, estávamos garantindo o respeito aos favelados. Aceitávamos ser sua metáfora em matéria de urbanização (Santos, 1981, p. 58).

Considerando os apontamentos do autor, observa-se que a representação dos técnicos interferiu diretamente na condução dos “modos de fazer” projeto e obra da experiência. Nesse sentido, considerando que, neste trabalho, a identificação da representação dos moradores foi feita mediante interpretação dos “modos de fazer” propostos em cada etapa (projeto e obra), considera-se que essa representação também foi transpassada pelo processo de institucionalização. O efeito desse processo foi a progressiva individualização na representação dos moradores, conforme destacado por Santos (1981):

A coesão manifestada quando as "coisas andaram pretas" não tinha mais razão de ser. Na prática foi sendo desfeita até chegar a ser abertamente desestimulada por um plano habitacional onde as ações não dependeriam mais do grupo inteiro de favelados. Os grupos desejáveis daí para a frente seriam, no máximo, os familiares. Cada família, por sua vez, estava pronta para isso, pois estava assimilando na sua prática cotidiana aquela metáfora de urbanização, tão usada antes retoricamente ou como estandarte de Luta (Santos, 1981, p.65).

Na sequência, procura-se estabelecer relações entre os processos de individualização da representação dos moradores, institucionalização da representação dos técnicos e o alcance da participação nos “modos de fazer” experimentados em Brás de Pina. Por hora, ilustra-se o presente item com o Quadro 1:

Quadro 1 – “Contextos de interação”, Etapas de projeto e obra e Representações.

Desenvolvimento do MSU	Eventos	Interações			Contexto de interação	Etapas de projeto/obra	Modos de fazer			Representações		
		Moradores	Técnicos	Técnicos			Atores	Atividades propostas	Atividades realizadas	Moradores	Técnicos	
Preparo de luta	Decisão de urbanizar a favela, contato com a FAFEG / seleção de plano conjunto técnicos/moradores	Aliança	Associação Padre Técnicos	Associação Moradores	Aliança mútua, Conflitos disperses ***	Diagnóstico 01	Reuniões deliberativas (técnicos e Associação)/ Produção técnica (técnicos e Associação)	Moradores	Reuniões deliberativas / Formação e Produção técnica	Reuniões deliberativas / Formação e Produção técnica	Associação	Estudantes / Técnicos pela FAFEG
		Conflito	com Governo Estadual	Padre		Anteprojeto 01	Reuniões deliberativas (técnicos e Associação)/ Produção técnica (técnicos)	Moradores	Reuniões deliberativas	Reuniões informativas		
Formulação da demanda	Fase de pesquisas e análises	Aliança	(mínimas) Associação Padre GT-3881 Técnicos	Associação GT-3881 Moradores	Aliança mútua (desnivelada), Conflitos inexistentes ***	Diagnóstico / Anteprojeto 02	Produção técnica (técnicos)	Moradores	-	-	-	Técnicos pelo CENPHA / GT-3881
		Conflito	-	-				Técnicos	Produção técnica	Produção técnica		
Confronto com o Estado	Surgimento da CODESCO e início das obras	Aliança	Associação Padre	Associação CODESCO Moradores	Aliança unilateral, Conflitos disperses *	Urbanização (projeto)	Reuniões deliberativas (técnicos e Associação)/ Produção técnica (técnicos)	Moradores	Reuniões deliberativas	-	Associação	Técnicos pela CODESCO
		Conflito	-	(esporádicos) CODESCO		Urbanização (obra)	Reuniões deliberativas (Moradores e Associação)/CODESCO/ Produção técnica (técnicos)/ Execução técnica (Moradores, Associação)/CODESCO	Moradores	Reuniões deliberativas / Execução técnica	Reuniões deliberativas / Execução técnica		
Esvaziamento	Implantação efetiva das obras de urbanização / Fenômenos de individualização	Aliança	Associação Padre CODESCO Técnicos	Associação CODESCO Moradores	Aliança mútua, Conflitos diretos (esporádicos)	Habitação (projeto)	Reuniões informativas (Moradores e técnicos)/ Produção técnica (Moradores e técnicos)/ Reuniões deliberativas (Moradores e técnicos)	Moradores	Reuniões informativas / Produção técnica / Reuniões deliberativas	Reuniões informativas / Produção técnica / Reuniões deliberativas	Familiar	Técnicos pela CODESCO
		Conflito	(eventuais, isolados) Associação CODESCO Técnicos	(esporádicos) CODESCO Moradores		Habitação (obra)	Produção técnica (técnicos) / Execução técnica (Moradores)	Moradores	Execução técnica	Execução técnica		

Fonte: Os autores.

A partir da leitura do Quadro 1, observa-se que:

1. As etapas de projeto “Diagnóstico/Anteprojeto 02” não apresentaram dinâmicas participativas. Por essa razão, ambas serão, a partir de agora, desconsideradas da presente análise;
2. Em duas etapas de projeto (“Anteprojeto 01” e “Urbanização - projeto”), uma das atividades realizadas não correspondeu à atividade proposta. Em “Anteprojeto 01”, a proposta de realização de “reuniões deliberativas” efetivou-se através de “reuniões informativas”. Na etapa “Urbanização – projeto”, as “reuniões deliberativas” não se efetivaram;
3. “Contextos de interação” semelhantes situaram a elaboração de mais de uma etapa de projeto ou obra, permitindo a verificação da influência direta desses distintos contextos sobre o nível de participação alcançado nas referidas etapas;
4. Representações semelhantes, de técnicos e moradores, foram apresentadas em distintas etapas de projeto e obra, permitindo a verificação da influência direta das representações desses atores sobre o nível de participação alcançado em cada etapa.

3 “ESCADA DA PARTICIPAÇÃO”, segundo Arnstein (2002)

Identificada a viabilidade de verificação da hipótese anunciada - identificar relações entre os “contextos de interação”, as representações dos atores envolvidos (moradores e técnicos) e os níveis de participação alcançados nos “modos de fazer da urbanização de Brás de Pina - o presente item tem o objetivo de qualificar o nível de participação proposto e alcançado em cada etapa de projeto e obra da experiência. Para tal, utiliza-se a proposta de tipologia da participação cidadã de Arnstein (2002),

a “Escada da Participação”.

Elaborada com o intuito de contribuir qualitativamente para o debate sobre a participação cidadã, a “Escada da Participação” vai de encontro às falsas retóricas constantemente presentes nas discussões sobre o tema. Ao inserir-se no debate, Arnstein (2002, p.1) concebe que participação cidadã e poder cidadão são sinônimos: a participação cidadã constitui-se da “redistribuição de poder que permite aos cidadãos sem-nada, (...), a serem ativamente incluídos no futuro”. Nesse sentido, a autora destaca que essa redistribuição de poder apresenta distintas graduações, a partir do fato que, quanto menos há redistribuição de poder, menos há participação. Afim de qualificar e conhecer os distintos graus de participação cidadã, Arnstein (2002) analisa três programas de instância federal estadunidenses – o programa de renovação urbana, o de combate à pobreza e o programa cidades-modelo – e propõe uma tipologia da participação social. Nesse sentido, ao apresentar diferentes graus de participação, a classificação proposta possibilita revelar discursos confusos, que acabam por validar processos de participação esvaziados.

A “Escada da Participação” de Arnstein (2002, p.1) se constitui de 8 degraus, sendo que cada um deles corresponde à “amplitude do poder da população em decidir sobre as ações e/ou o programa.” Conforme imagem abaixo, a escada é formada por 8 degraus e três patamares: *Não-participação* (degraus 1 e 2), *Concessão limitada* (degraus 3 a 5) e *Níveis de poder* (degraus 6 a 8). Quanto às suas características principais: o primeiro patamar, de *Não-participação*, não tem a participação como objetivo principal, mas a educação ou cura dos participantes; o segundo patamar, de *Concessão limitada*, é característico por permitir a voz às comunidades, porém, sem a garantia de poder sobre suas decisões; e o terceiro e último patamar, *Níveis de Poder*, permite o debate e apresenta garantias sobre o poder decisório.

Conforme já explicitado, cada degrau de participação corresponde à dimensão do poder decisório dos cidadãos. No resumo a seguir, estão destacadas as principais características, instrumentos e estratégias exequíveis em cada um deles:

1. *Manipulação*: composta de mecanismos de participação que têm como propósito explícito a “educação” ou busca pelo apoio da população. Pode ser exercitada em comitês ou conselhos consultivos sem real poder decisório.
2. *Terapia*: mecanismos que relacionam a falta de poder à distúrbios mentais. Neles, os moradores são ajudados a adequar suas atitudes e valores aos da sociedade, geralmente, por meio de instrumentalização para realização de campanhas.
3. *Informação*: aqui, apesar de se dar um primeiro passo à legítima participação cidadã, o fluxo de informação nos mecanismos aplicados é de mão única: dos técnicos para os cidadãos. Não há um canal de comunicação que permita o retorno da informação. Notícias de imprensa, panfletos, pôsteres, pesquisas de opinião e reuniões informativas são exemplos de instrumentos que podem ser aplicados nesse nível.
4. *Consulta*: nesse nível, a população é consultada, mas não tem garantias sobre a tomada de decisão – depende da validação de instâncias superiores. As pesquisas de opinião, assembleias de bairro e audiências públicas são exemplos de instrumentos aplicados.
5. *Pacificação*: nesse nível, a população passa a ter certo acesso ao poder decisório, ainda que limitado e dependente. Nesse sentido, os cidadãos têm permissão para aconselhar e planejar, mas têm poder sobre a tomada de decisão. A disposição de representantes sem legitimidade popular ou de representantes populares em conselhos não-paritários são possíveis limitações

aos instrumentos utilizados nesse degrau de participação.

6. *Parceria*: primeiro degrau em que há efetiva redistribuição de poder, a parceria se dá através de negociação entre a população e os tomadores de decisão. Conselhos paritários, comitês de planejamento e mecanismos de solução de conflitos são bons exemplos de instrumentos aplicáveis nesse degrau.
7. *Delegação de poder*: nível no qual cidadãos assumem poder deliberativo, tendo garantias sobre a tomada de decisão. Exemplo de instrumentos são os conselhos de maioria cidadã, com poder decisório.
8. *Controle cidadão*: nível de participação que garante certo grau de poder (ou controle) no gerenciamento do programa ou organização. Nesse nível, a população é capaz de negociar com agentes externos. O exemplo mais concreto desse nível de participação, segundo Arnstein, é o da corporação comunitária.

A autora reforça que, embora a tipologia possa ser considerada mera simplificação de um processo complexo, sua maior contribuição se dá pelo destaque dado aos distintos graus de participação possíveis, indo de encontro aos “exageros retóricos” que acabam por validar processos de participação esvaziados.

Quanto à aplicação dessa tipologia, Arnstein defende sua utilização em distintos âmbitos participativos: igrejas, universidades, prefeituras etc. Para a autora, seu uso está relacionado, essencialmente, às situações em que “os “ninguém” destas arenas estão tentando se tornar “alguém” com poder suficiente para tornar suas organizações mais adequadas às suas opiniões, aspirações e demandas”.

Contudo, conforme já destacado pela autora, os instrumentos mencionados na descrição dos degraus da “Escada da Participação” podem ser utilizados em diferentes níveis de participação, podendo representar uma participação legítima ou não. Nesse sentido, mais que os instrumentos e estratégias possíveis em cada degrau de participação, o presente trabalho buscou observar as distintas atuações dos atores envolvidos, os cidadãos e técnicos, em cada um dos degraus da “Escada da Participação” (Quadro 2).

Nesse sentido, apontou-se uma relação específica entre as atuações dos técnicos e moradores: quando identificada uma atuação passiva da população, identifica-se, opostamente, uma ação ativa dos técnicos; e quando identificada uma ação ativa dos moradores, identifica-se aos técnicos a mesma ação, considerando a proposta participativa do processo.

Quadro 2 – Atuações na “Escada da Participação”.

Escada de Participação (Arnstein)			Atuações	
Patamar	Características	Degráus	Moradores	Técnicos
Não-Participação	são educados, curados ou coagidos	Manipulação	são educados / são coagidos	educam / coagem
		Terapia	são curados	curam
Concessão limitada	ouvem e podem ser ouvidos, sem garantia sobre a tomada de decisão	Informação	são informados	informam
		Consulta	são consultados	consultam
		Pacificação	discutem e podem decidir	discutem e decidem
Níveis de poder	ouvem e são ouvidos, com garantia sobre a tomada de decisão	Parceria	discutem e decidem	discutem e decidem
		Delegação de poder	discutem, decidem e negociam (com instâncias maiores)	discutem, decidem e negociam
		Controle cidadão	discutem, decidem e negociam (em outras instâncias)	discutem, decidem e negociam

Fonte: Os autores.

4 PARTICIPAÇÃO PROPOSTA E ALCANÇADA

Identificadas as atuações características correspondentes a cada nível da “Escada da Participação”, buscou-se reconhecer e classificar as atuações (propostas e alcançadas) de cada etapa de projeto e obra desenvolvida. Para tal, as atividades propostas e realizadas (Quadro 1) foram classificadas a partir das atuações extraídas da Escada da Participação (Quadro 2). A partir da identificação dessas atuações, as atividades de cada etapa de projeto e obra foram relacionadas a um degrau de participação. Dessa maneira, para cada etapa referida, apontou-se um nível de participação proposto (relacionado às atividades propostas) e um nível de participação alcançado (relacionado às atividades realizadas).

Quadro 3 – Atuações propostas e alcançadas.

Etapas de projeto/obra	Atores	Atividades propostas	Atuações propostas	Atividades realizadas	Atuações alcançadas
Diagnóstico 01	Moradores	Reuniões deliberativas / Formação e Produção técnica	Discutem e decidem / São orientados / Executam	Reuniões deliberativas / Formação e Produção técnica	Discutiram e decidiram / Foram orientados / Executaram
	Técnicos	Reuniões deliberativas / Orientação e Produção técnica	Dicutem e decidem / Orientam / Executam	Reuniões deliberativas / Orientação e Produção técnica	Discutiram e decidiram / Orientaram / Executaram
	Escada da participação:		Parceria		Parceria
Anteprojeto 01	Moradores	Reuniões deliberativas	Discutem e decidem	Reuniões informativas	Foram informados
	Técnicos	Reuniões deliberativas / Produção técnica	Discutem e decidem / Executam	Reuniões informativas / Produção técnica	Informaram / Executaram
	Escada da participação:		Parceria		Informação
Urbanização (projeto)	Moradores	Reuniões deliberativas	Discutem e decidem	-	-
	Técnicos	Reuniões deliberativas / Produção técnica	Discutem e decidem / Executam	Reuniões deliberativas / Produção técnica	Discutiram e decidiram / Executaram
	Escada da participação:		Parceria		Pacificação
Urbanização (obra)	Moradores	Reuniões deliberativas / Execução técnica	Discutem e decidem / Executam	Reuniões deliberativas / Execução técnica	Dicutiram e decidiram / Executaram
	Técnicos	Produção técnica	Executam	Produção técnica	Executaram
	Escada da participação:		Parceria		Parceria
Habitação (projeto)	Moradores	Reuniões informativas / Produção técnica / Reuniões deliberativas	São informados / Executam / Discutem e decidem	Reuniões informativas / Produção técnica / Reuniões deliberativas	Foram informados / Executaram / Discutiram e decidiram
	Técnicos	Reuniões informativas / Produção técnica / Reuniões deliberativas	Informam / Executam / Discutem e decidem	Reuniões informativas / Produção técnica / Reuniões deliberativas	Informaram / Executaram / Discutiram e decidiram
	Escada da participação:		Parceria		Parceria
Habitação (obra)	Moradores	Execução técnica	Executam	Execução técnica	Executaram
	Técnicos	Produção técnica	Executam	Produção técnica	Executaram
	Escada da participação:		Parceria		Parceria

Fonte: Os autores.

Ao ler o Quadro 3, pode-se observar que:

1. Ao identificar as atuações das atividades propostas e realizadas, encontrou-se uma atuação distinta das relacionadas aos degraus da “Escada da Participação” de Arnstein (2002) - trata-se da ação “Executar”, identificada em todas as etapas. A identificação dessa atuação foi base para uma nova hipótese, a ser lançada na conclusão do presente trabalho;
2. Todas as etapas apresentaram a “Parceria” como nível de participação proposto;
3. Duas etapas de projeto (“Anteprojeto 01” e “Urbanização - projeto”) efetivaram

nível de participação abaixo dos propostos (“Informação” e “Pacificação”, respectivamente);

- O restante das etapas (tanto de projeto, quanto de obra) alcançou o nível de participação proposto.

A fim de relacionar os distintos “contextos de interação”, as representações dos atores (moradores e técnicos) e a efetivação da participação proposta em cada etapa de projeto e obra identificados, sumarizam-se as referidas informações no Quadro-resumo (Quadro 4) a seguir:

Quadro 4 - “Contextos de interação”, Etapas de projeto e obra, Representações, Participações propostas e alcançadas.

Contexto de interação	Etapas de projeto/obra	Representações		Participação proposta	Participação alcançada
		Moradores	Técnicos		
Preparo de luta ****	Diagnóstico 01	Associação	Técnicos pela FAFEG	Parceria	Parceria
	Anteprojeto 01		Técnicos pela Associação	Parceria	Informação
Confronto com o Estado *	Urbanização (projeto)	Associação	Técnicos pela CODESCO	Parceria	Pacificação
	Urbanização (obra)	Familiar		Parceria	Parceria
Esvaziamento **	Habitação (projeto)	Familiar	Técnicos pela CODESCO	Parceria	Parceria
	Habitação (obra)			Parceria	Parceria

Fonte: Os autores.

Ao observar a Tabela-resumo, relacionando o aspecto “contexto de interação” e o alcance da participação proposta em cada etapa de projeto e obra, destaca-se que:

- Houve efetivação da participação proposta em todos os contextos identificados;
- As etapas com níveis de participação alcançados menores que os propostos (“Anteprojeto 01” e “Urbanização- projeto”) se deram tanto no contexto de maior nível de confluência entre os moradores e técnicos (Preparo da luta), quanto no menor (Confronto com Estado).

Ainda observando a Tabela-resumo, ao relacionar o aspecto “Representações” e o alcance da participação proposta em cada etapa de projeto e obra, destaca-se que:

- Houve efetivação da participação proposta em todas as representações identificadas aos moradores;
- Ambas as vezes em que a participação proposta não foi efetivada, a representação dos moradores foi feita pela Associação. Conseqüentemente, não houve resultado de participação abaixo do proposto quando os mesmos foram representados de maneira mais individual - “Familiar”;
- Em relação à representação dos técnicos, houve efetivação da participação proposta em momentos de distintas representações;
- As etapas com níveis de participação alcançados menores que os propostos (“Anteprojeto 01” e “Urbanização – projeto”) também se deram em momentos

de distintas representações de técnicos.

Ao nos debruçarmos sobre as etapas com níveis de participação alcançados menores que os propostos (“Anteprojeto 01” e “Urbanização - projeto”), buscamos identificar - ainda a partir do texto de Santos (1981) - vestígios das possíveis limitações estabelecidas no processo à época:

1. Sobre a etapa “Anteprojeto 01”, na qual a atividade proposta “reunião deliberativa” se concretizou como uma “reunião informativa”, Santos comenta:

Com o pretexto de "apresentação de planos", acabávamos sutilmente por "dar aulas" aos favelados. Por mais que quiséssemos, não representávamos os seus problemas da mesma forma que eles". E ainda, "Todos nos ouviam com muita atenção, mas estavam mesmo interessados em suas práticas de vida e como seriam afetadas. O plano que nos esforçávamos por trocar em miúdos eram de importância secundária (Santos, 1981, p.47);

2. Sobre a etapa “Urbanização - projeto”, na qual as discussões e deliberações foram feitas diretamente entre os técnicos e Associação, o autor comenta:

A CODESCO propunha insistentemente que resultados de pesquisas e propostas de planos fossem discutidos com os moradores até a exaustão. Isso teria de ser feito através da Associação de Moradores. Começou aí um distanciamento da massa da população, que pouco a pouco foi-se mostrando arredia a frequentar reuniões sobre assuntos que lhes pareciam — e que, de fato, eram — sem interesse geral. Ao contrário, os membros da Associação foram-se ligando cada vez mais à CODESCO e às suas metas. (...) À Associação foram adjudicadas responsabilidades e tarefas em relação à população, sem as quais o plano de urbanização seria inviável (Santos, 1981, p.59).

5 CONCLUSÃO

Diante da análise realizada, conclui-se que:

1. Não houve relação direta entre os “contextos de Interação” e a efetivação da participação proposta nas distintas etapas de projeto e obra de Brás de Pina. Dessa maneira, cabe dizer que os “contextos de interação” identificados não foram definidores para o alcance dos níveis de participação propostos;
2. Não houve relação direta entre as representações dos técnicos e a efetivação da participação proposta nas distintas etapas de projeto e obra. Entretanto, o aspecto da individualização da representação dos moradores pareceu incentivar indiretamente a eficiência dos níveis de participação;
3. Em relação, especificamente, às etapas de projeto com níveis de participação alcançados menores que os propostos (“Anteprojeto 01” e “Urbanização - projeto”), a representação dos atores teve interferência direta no resultado alcançado: na etapa “Anteprojeto 01”, apesar da autonomia que tinham em relação ao modo de desenvolvimento da etapa, a condição discente/profissional dos técnicos da QUADRA foi limitadora à efetivação da participação proposta; e na etapa “Urbanização - projeto”, a falta de legitimidade do representante dos moradores, ou seja, a Associação, devido à imposição de uma dinâmica inapropriada pela CODESCO, acabou por não cumprir qualitativamente a atividade proposta.

A partir destas considerações, conclui-se que nem os “contextos de interação” e nem as representações dos técnicos e moradores foram definitivos para o alcance da participação proposta na experiência de Brás de Pina. Contudo, apesar de não serem definidores, constatou-se que, em algumas etapas, as distintas representações (tanto dos técnicos, quanto dos moradores) apresentaram influência direta na efetivação das participações propostas.

Encara-se essa última conclusão como reflexo de um aspecto regularmente apontado por Santos ao comentar a experiência: a efetivação prática das aspirações dos moradores. Nesse sentido, o autor aponta: “concretamente, o que urbanização significava (para os moradores) era realizar uma mudança de local, decidir ter ou não ter casa nova, resolver-se quanto a água, esgoto etc. Coisas que mexiam na vida de todos os dias...” (Santos, 1981, p.66). Dessa maneira, levanta-se a hipótese de que a representação mais individualizada dos moradores coincidiu com o momento de efetivação prática de seus anseios. Nesse sentido, a identificação da ação “Executar” nas atividades desenvolvidas no processo de urbanização estudado - primeira conclusão exposta no item 4 - demonstraria-se como concretização dos desejos dos moradores, tendo mais influência sobre a efetivação da participação popular que as representações ou contextos estudados.

REFERÊNCIAS

- Arnstein, S.R. (2002). Uma escada da participação cidadã. *Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação. Participe*, 2 (2),4-13.
https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5122659/mod_resource/content/1/arnstein_uma_escada_da_participacao_cidada.pdf
- Kapp, S., Baltazar, A. & Morado, D. (2008) Arquitetura como exercício crítico. *in* Grupo de Pesquisa MOM (Org.). *Arquitetura como exercício crítico e outros escritos sobre moradia, cidade, heteronomia* (pp.21-54). MOM/UFMG.
- Lopes, J. M. de A. (2011). *Sobre arquitetos e sem-tetos: técnicas e arquitetura como prática política*. [Tese de Livre Docência]. Universidade de São Paulo.
- Santos, C. N. F. dos. (1981). *Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro*. Zahar.
- Santos, C. N. F. dos. (2017) *Sementes Urbanas 2*. EdUff.

ⁱ Ao considerar seu caráter empírico, o presente trabalho identifica as metodologias de projeto e obra aplicadas na experiência como “modos de fazer”.

ⁱⁱ Ao total, 8 etapas de projeto e obra foram identificadas. As referidas etapas serão citadas, ao longo do presente trabalho, como: “Diagnóstico 01”; “Anteprojeto 01”; “Diagnóstico/Anteprojeto 02”; “Urbano - projeto”; “Urbano - obra”; “Habitação - projeto”; e “Habitação - obra”.

ⁱⁱⁱ “O pároco era um basco, homem de temperamento muito forte e explosivo. Ele tinha amigos em Brás de Pina e era ligado aos membros da Associação, alguns deles católicos praticantes e frequentadores da igreja. O padre teria uma espécie de ligação “profissional” à favela, que, estando dentro dos limites da sua paróquia, era sujeita à sua ação pastoral. Uma ação que, em alguns aspectos, se articulava à de outros padres, também trabalhando com os problemas urbanos de populações pobres e que teriam, como grupo, um papel a desempenhar no drama de Brás de Pina” (Santos, 1981, p.33).

^{iv} Sobre essa mudança de posicionamento, Santos aponta que a ação propositiva surgiu da consciência e solidariedade comunitárias, consequências da tentativa de remoção: “Depois do clímax da briga, houve um período de muita solidariedade entre os que ficaram. Todos declaravam estar conscientes

de que a batalha havia sido ganha porque tinham se mantido coesos na hora decisiva. Aconteciam muitas reuniões seguidas, na Associação, com a presença do Padre e da maioria dos chefes de família. Nelas se reafirmava que, se eles quisessem permanecer no lugar onde estavam, era preciso não só continuarem juntos, mas passarem a uma ação positiva. Foi aí que surgiu a bandeira da "urbanização" como uma resposta ao desafio do governador" (Santos, 1981, p.34).

^v O Grupo QUADRA Arquitetos Associados era integrado pelos arquitetos: Carlos Nelson Ferreira dos Santos, Rogério Aroeira Neves, Sylvia Wanderley e Sueli de Azevedo. Destes, Carlos Nelson foi o de maior renome, produzindo obras de grande referência, entre elas: A cidade como um jogo de cartas (1988) e Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro (1981) - a qual o presente trabalho se refere diretamente. Sua excepcional carreira pode ser vista detalhadamente em seu texto "Como e quando pode um arquiteto virar antropólogo?" (1980).

^{vi} É necessário apontar que, durante todo o processo de urbanização, a relação entre comunidade e Associação não foi monolítica. Conforme destacado, havia duas faixas de relações entre os moradores de Brás de Pina e a Associação: "a primeira composta da diretoria e de alguns associados; e a segunda composta do grosso dos associados e dos não-associados que não tinham muita consciência do que se passava na Associação" (Blank, 1977, p.71 *apud* Santos, 1981).

^{vii} A atribuição do Grupo de Trabalho – 3881 era "Coordenar a elaboração de programa preliminar conjunto para o Estado da Guanabara nos setores de planejamento, habitação, urbanismo e industrialização e conduzir as negociações para o financiamento do mesmo junto a entidades financeiras nacionais e internacionais" (CODESCO, 1973, p.3 *apud* Santos, 1981).

^{viii} Os critérios para deferência eram: (1) constar no primeiro levantamento cadastral realizado pelo GT 3881 e... (2) ser associado (Santos, 1981).

^{ix} Segundo Santos (1981), o processo de escolha do lote, realizado diretamente pelos moradores, fez parte da tentativa de dar opção em preservar as relações de vizinhança antes existentes, assim como dar diferentes opções de lotes, de acordo com os objetivos de cada morador.

^x O modelo 2-B "tinha 55m² de área, sala, dois quartos, banheiro, cozinha, varanda e área de serviço. Sua semelhança com o modelo corrente dos apartamentos de classe média é notável" (Santos, 2017, p.146). Para se aprofundar na análise de Santos, que uma racionalização sobre essa apropriação espacial, ver Santos (2017).

^{xi} Movimento Social Urbano (MSU) é o principal conceito utilizado por Santos (1981) em sua obra. Nela, o autor realiza um debate conceitual com Castells (1974, p.3 *apud* Santos, 1981, p.22), para o qual um MSU seria um "sistema de práticas sociais contraditórias que viram pelo avesso a ordem estabelecida a partir de contradições específicas da problemática urbana". Nesse sentido, a "cidade e o urbano seriam *loci*, palcos naturais dos conflitos e ajustamentos pelo poder nas sociedades modernas" tendo, por consequência, o Estado como antagonista da população urbana (Santos, 1981, p.22).