



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Marcio André Conde Martins

**Democracia participativa nas comunidades carentes cariocas com Unidades  
de Polícia Pacificadora:  
Gestão e planejamento democráticos das políticas públicas urbanas**

Rio de Janeiro

2011

Marcio André Conde Martins

**Democracia participativa nas comunidades carentes cariocas com Unidades de Polícia  
Pacificadora: Gestão e planejamento democráticos das políticas públicas urbanas**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Direito Privado e transformações do Direito Privado.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vânia Siciliano Aieta

Rio de Janeiro

2011

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

M386d Martins, Marcio André Conde.

Democracia participativa nas comunidades carentes cariocas com Unidades de Polícia Pacificadora: gestão e planejamento democráticos das políticas públicas urbanas / Marcio André Conde Martins. – 2011. 169 f.

Orientador: Vânia Siciliano Aieta.

Dissertação (mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Democracia - Teses. 2. Violência urbana - Teses. 3. Políticas públicas – Teses. 4. Favelas – Teses. I. Aieta, Vânia Siciliano. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 321.7

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Marcio André Conde Martins

**Democracia participativa nas comunidades carentes cariocas com Unidades de Polícia  
Pacificadora: Gestão e planejamento democráticos das políticas públicas urbanas**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Direito Privado e transformações do Direito Privado.

Aprovado em 30 de agosto de 2011

Banca Examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vânia Siciliano Aieta (Orientadora)

Faculdade de Direito da UERJ

---

Prof. Dr. Maurício Jorge Mota

Faculdade de Direito da UERJ

---

Dr. Luis Antônio Cunha Ribeiro

Faculdade de Direito da UFF

Rio de Janeiro

2011

## **AGRADECIMENTOS**

Inúmeros são aqueles que contribuíram para a elaboração deste trabalho. Desde o simples apoio afetivo e moral até a doação de seus conhecimentos e experiências, fundamentais para a conclusão deste estudo. Nomeá-los, tarefa impossível, tanto quanto esquecê-los.

Agradeço à minha família pela dedicação integral. Aos amigos pelo suporte incondicional. Aos colegas do mestrado em Direito da Cidade pela presença constante nesta caminhada.

Em especial, agradeço à Professora Vânia, amiga e dedicada orientadora, exemplo irretocável de profissional e pessoa, mestre e pensadora, capaz de fazer do aprendizado acadêmico uma devoção e transcender, com naturalidade, a técnica jurídica para o pensar o Direito e a postura ética que permeia sua prática.

## RESUMO

MARTINS, Marcio A. Conde. **Democracia participativa nas comunidades carentes cariocas com Unidade de Polícia Pacificadora**: Gestão e planejamento democráticos das políticas públicas urbanas, 2011. 169 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

Desde o fim da era das remoções, o foco de preocupação do Estado em relação às favelas tem se deslocado da urbanização para a violência, em especial para o tráfico de drogas. A militarização da questão da violência urbana se manifesta de forma definitiva com a inauguração das Unidades de Polícia Pacificadora nas comunidades carentes cariocas. Apesar dos aspectos positivos imediatos, a ausência de participação popular no processo de ocupação pelo Estado desses espaços segregados têm levantado preocupações, não apenas quanto à eficiência do programa em longo prazo, como também com a possibilidade de instauração de um Estado policial altamente repressivo. Esse trabalho analisa a utilização de mecanismos de gestão e planejamento democráticos como forma de aprimorar o programa de ocupação das favelas, partindo do pressuposto de que a participação política pode contribuir para a maximização dos direitos fundamentais. Para isso, estuda-se com profundidade a história dos atores políticos presentes nessas comunidades, além dos instrumentos existentes e possíveis no Direito Brasileiro para participação popular. Após a análise dos aspectos sociológicos e históricos que explicam a situação atual das favelas cariocas, ao fim, propõe-se um modelo de gestão democrática que aproveite ao máximo seu potencial de participação.

Palavras-chave: Democracia participativa. Gestão democrática das cidades. Violência urbana. Favela. Unidade de Polícia Pacificadora.

## ABSTRACT

MARTINS, Marcio A. Conde. **Democracia participativa nas comunidades carentes cariocas com Unidade de Polícia Pacificadora: Gestão e planejamento democráticos das políticas públicas urbanas**, 2011. 169 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

Since the end of the slums' removals in Rio de Janeiro, the State's main concern in these areas has changed from their urbanization to the issue of violence, especially the drug smuggling. The militarization of the urban violence showed its definite form by the installation of Peace-Making Police Units in poor communities in Rio de Janeiro. Despite immediate positive aspects, the lack of popular participation in the process of occupation of these segregated zones by the State has raised special concerns, not only about the long-term efficiency of the program, but also about the possibility of a highly repressive Police State. This dissertation analyzes the use of democratic administration and planning with the purpose of improving the program of occupation in the *favelas*, in accordance with the belief that wider political participation can facilitate a maximization of human rights. In order to do this, a detailed study of the history of the political players of these communities is made. Also, the existing and possible instruments of popular participation in Brazilian Law are presented. After the analysis of social and historic aspects that explains the current situation of Rio's slums, the author proposes a model of democratic administration which takes maximal advantage of their participation potential.

Keywords: Participative democracy. Democratic urban administration. Urban violence. *Favela. Unidade de Polícia Pacificadora (Peace-Building Police Unit).*

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	8
1.	<b>CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS E SOCIOLOGICAS</b> .....	18
1.1.	<b>História dos movimentos sociais no Brasil</b> .....	18
1.2.	<b>Movimentos Sociais e Ativismos nas favelas</b> .....	27
1.2.1.	<u>Breve história das favelas cariocas</u> .....	27
1.2.2.	<u>Evolução da relação entre Poder Público e favelas no Rio de Janeiro</u> .....	30
2.	<b>CIDADANIA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA</b> .....	40
2.1.	<b>Cidadania</b> .....	40
2.2.	<b>Historicidade dos direitos fundamentais</b> .....	43
2.3.	<b>Democracia Participativa</b> .....	64
2.3.1.	<u>Modelo democrático</u> .....	64
2.3.2.	<u>Desafios da democracia participativa</u> .....	68
3.	<b>OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS PARTICIPATIVOS</b> .....	72
3.1.	<b>Planejamento, gestão e orçamento</b> .....	72
3.1.1.	<u>O planejamento urbano conservador e sua crítica</u> .....	74
3.1.2.	<u>Orçamento Participativo</u> .....	79
3.1.3.	<u>Planejamento Participativo</u> .....	82
3.1.4.	<u>Audiências e consultas públicas</u> .....	86
3.1.5.	<u>Parecer do cidadão</u> .....	88
3.1.6.	<u>Plano Diretor Participativo: A experiência do Baixo Tocantins, Pará</u> .....	89
3.2.	<b>Controle Popular de Contas Públicas</b> .....	92
3.2.1.	<u>Objetivo do Controle Popular de Contas Públicas</u> .....	94
3.2.2.	<u>Experiências de Controle Popular de Contas</u> .....	96
3.2.2.1.	Os Conselhos.....	96
3.2.2.2.	O OP e o Controle de Contas.....	99
3.2.2.3.	Organizações Não Governamentais.....	100
3.2.3.	<u>Principais dificuldades do Controle Popular</u> .....	102
3.2.4.	<u>Como podemos melhorar?</u> .....	105
3.2.4.1.	Escolas.....	106



3.2.4.2.	População de baixa renda.....	106
3.2.4.3.	Fomento Estatal direto.....	107
3.2.4.4.	Diminuição da burocracia.....	108
3.2.4.5.	MP, TCs e Controladorias Internas.....	108
3.3.	<b>Participação, autonomia e pobreza.....</b>	109
4.	<b>PLANEJAMENTO E GESTÃO PARTICIPATIVOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS COMUNIDADES COM UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA.....</b>	112
4.1.	<b>Situação atual das favelas cariocas.....</b>	112
4.1.1.	<u>A militarização da questão urbana.....</u>	112
4.1.2.	<u>Violência e criminalidade nas favelas.....</u>	114
4.1.2.1.	A territorialização dos traficantes e urbanização.....	116
4.1.2.2.	Milícias.....	118
4.1.2.3.	Unidades de Polícia Pacificadora.....	119
4.1.3.	<u>Violência e cidade dividida.....</u>	122
4.1.4.	<u>Reforma urbana e autonomia.....</u>	126
4.2.	<b>Modelo de planejamento e gestão participativos das políticas públicas adaptado à realidade das favelas ocupadas.....</b>	129
4.2.1.	<u>Principais pontos a serem observados.....</u>	129
4.2.1.1.	Policciamento comunitário democrático.....	140
4.2.2.	<u>Proposição de um modelo de planejamento e gestão participativos.....</u>	147
4.2.2.1	Conselho de Planejamento e Orçamento Comunitário.....	147
4.2.2.2.	Governo.....	149
4.2.2.3.	População.....	150
4.2.2.4.	Articulação do sistema.....	151
5.	<b>CONCLUSÃO.....</b>	152
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	164

## INTRODUÇÃO

Desde dezembro de 2008, o Governo do Estado do Rio de Janeiro vem executando experimentalmente uma política de “pacificação” nas favelas. O processo consiste na ocupação da comunidade pela polícia, expulsando os traficantes varejistas de drogas que ali dominavam, e instalando um policiamento reforçado e permanente, através das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs).

A política de ocupação instituiu um novo paradigma de intervenção do Estado nas comunidades carentes cariocas, complementando a política de não remoção iniciada nos anos 1980. Com o fim das remoções, as três décadas que se seguiram foram marcadas por programas de urbanização e infraestrutura nestas áreas, se destacando o Projeto Rio, o Projeto Favelas da CEDAE (Proface), o Favela-Bairro, Programa de Normalização de Áreas Informais da Light (Pronai), o Bairrinho, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), etc. Contudo, as obras se limitaram à instalação de estrutura urbana e de acesso a serviços públicos de água, luz, coleta de lixo. Outras questões foram esquecidas ou tratadas de forma incipiente, como a regularização fundiária e a ocupação das comunidades pelo Estado.

Quanto a esse último ponto mencionado, tem especial relevância a instalação das UPPs. Ocorre que, naquele mesmo período, por motivos diversos, o vácuo deixado pelo Estado foi sendo ocupado por grupos criminosos que passaram a controlar as favelas. Tal fato apesar de não ter inviabilizado a conclusão dos projetos urbanísticos já mencionados, tornou impossível a ocupação efetiva do Estado. Apesar das muitas obras realizadas nas comunidades, a maioria dos aparelhos estatais se encontra fora dos assentamentos: escolas, postos de saúde, delegacias, fóruns. Nesse sentido, a pacificação representa um marco muito importante, já que representa uma mudança das políticas públicas voltadas para estas comunidades (de apenas urbanização para urbanização e ocupação, ainda que de forma desarticulada).

Além disso, a expulsão do crime organizado possibilita a adoção de novas ações governamentais, antes inviáveis. É evidente a ligação entre a presença de grupos criminosos que se refugiam dentro dos guetos e a questão da violência urbana. Dada a situação crítica em que se encontra esta última, foi preciso que o Estado deixasse de se fazer presente nesses locais apenas através alguns serviços públicos e obras de urbanização, para que de fato ocupasse essas comunidades permitindo que seus moradores pudessem exercer seus direitos da mesma forma que os moradores “do

asfalto”, sendo plausível também um reflexo das UPPs na segurança pública do bairro correspondente como um todo.

O projeto, até janeiro de 2011, foi implementado em apenas cerca de 43<sup>1</sup> das mais de 1.020<sup>2</sup> (segundo o Viva Rio) comunidades carentes do município do Rio de Janeiro. Esses locais antes estavam sob o domínio de grupos criminosos. Esses grupos compõem-se de traficantes varejistas de drogas ou “milicianos”<sup>3</sup> (grupos armados formados em geral por ex-policiais) que se albergam nas comunidades para exercer suas atividades ilícitas, e passam a exercer controle sobre a vida da comunidade, permitindo ou não a entrada de novos moradores e visitantes na favela, por exemplo. Além disso, os criminosos levantavam recursos financeiros dentro das favelas, principalmente através do aluguel dos barracos, da venda de TV a cabo clandestina (“gato-net”) e bujões de gás, e serviços de moto-táxi.

A instituição desses “tributos” permitiu o financiamento do que a imprensa costumou chamar de “Estado Paralelo”. Assim como outrora ocorrera com as Associações de Moradores, as organizações criminosas foram substituindo o vazio deixado pelo Estado e, com isso, também conquistaram simpatia da população do local. O jornalista Caco Barcellos, ao contar a história do “Dono” do Morro Santa Marta<sup>4</sup>, registra que já desde os anos 1960 eram comuns, naquele morro, mutirões que contavam com o apoio dos criminosos. Parte do lucro obtida com o tráfico era, por exemplo, destinada a reparos nos encanamentos de água que eram perfurados por balas durante os tiroteios entre a polícia e traficantes.

O projeto de pacificação veio, também, buscar romper esta simbiose entre a criminalidade e a favela, como forma não só de sufocar o comércio varejista de droga nessas comunidades, mas também de levar a cidadania para os moradores das comunidades, esquecidos por mais de um século pelo Estado.

Uma pesquisa feita pela Fundação Getúlio Vargas nas comunidades ocupadas da Cidade de Deus e Dona Marta, publicada no Portal do G1<sup>5</sup>, revelou que 60% dos moradores acreditam que as condições de segurança e de direitos humanos melhoraram,

---

<sup>1</sup> São 13 UPPs que controlam as comunidades de Santa Marta, Cidade de Deus, Batam, Babilônia, Chapéu Mangueira, Pavão-Pavãozinho, Cantagalo, Ladeira dos Tabajaras, Morro dos Cabritos, Providência, Pedra Lisa, Moreira Pinto, Borel, Indiana, Catrambi, Formiga, Morro do Cruz, Bananal, Casa Branca, Chácara do Céu, Nova Divineia, João Paulo II, Juscelino Kubitschek, Jamelão, Santo Agostinho, Borda do Mato, Rodo, Arrelia, Formiga, Salgueiro, Turano, Chacrinha, Matinha, 117, Liberdade, Pedacinho do Céu, Paula Ramos, Sumaré, Macacos, Pau da Bandeira e Parque Vila Isabel.

<sup>2</sup> Segundo o IGBE/2004 seriam 681

<sup>3</sup> A única UPP instalada em local antes ocupado por milícias é a Unidade Batam.

<sup>4</sup> BARCELLOS, Caco. Abusado: o Dono do Morro Dona Marta. Rio de Janeiro: Record, 2009. p.68-69.

<sup>5</sup> PORTAL G1. Estudo diz que segurança melhorou após ocupação da PM em favelas do Rio. Disponível em <http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MRP1210195-5606,00.html> Acesso em 22/07/2011.

e que 90% querem que o policiamento comunitário se estenda por tempo indeterminado. Ou seja, até o momento, o Estado vem recebendo a aprovação da maioria da população das comunidades.

Conforme os jornalistas que estiveram no local: “já se pode entrar nessas favelas sem precisar pedir licença a ninguém” e “a Secretaria de Segurança conseguiu êxito na retirada do estado paralelo”<sup>6</sup>. Contudo, o que mais se teme é que esse suposto “Estado paralelo” seja substituído por um Estado Policial.

É visível a mudança brusca que se opera nessas comunidades pacificadas. Estabelecimentos comerciais ligados às facções criminosas são desativados, e a população pode novamente comprar onde lhe for mais conveniente, podendo usufruir os benefícios da livre concorrência. As ligações clandestinas de TV a cabo e eletricidade são desligadas e, com isso, os moradores passam a ter que pagar por esses serviços. Os alugueis dos barracos também aumentam.

E, em nome dessa nova ordem, medidas mais enérgicas são adotadas. Os serviços de moto-táxi são proibidos e os moradores precisam subir e descer o morro a pé. Os bailes *funk*, manifestação cultural típica das favelas cariocas, ainda se encontram proibidos. As rondas feitas pela Polícia Militar provocam um súbito silêncio no burburinho das pessoas. Os cães são obrigados a usar focinheira e coleira. Assim, os moradores têm que adaptar a uma vida “enquadrada”, mas submetida a regras aparentemente mais rígidas do que as estabelecidas no “asfalto”. Em novembro de 2009, na Defensoria Pública corriam quatro representações em desfavor de policiais do Dona Marta, por conta de possíveis abusos de autoridade<sup>7</sup>.

São diárias as reclamações de atritos e extorsões de policiais militares em desfavor dos moradores das comunidades com UPP. Os abusos são noticiados frequentemente nos jornais da cidade.

A FGV traz na conclusão de seu relatório<sup>8</sup> detalhes interessantes que ficam invisíveis perante uma análise meramente quantitativa:

Na Cidade de Deus: “Muitos moradores recusaram-se a responder os questionários quando informados sobre o teor da pesquisa, diferentemente do D. Marta; Os moradores afirmaram temer represálias tanto do tráfico quanto da Polícia para não responder a pesquisa; Alguns moradores informaram que antigos policiais continuam extorquindo os traficantes da área; Alguns

---

<sup>6</sup> BARROS, Jorge Antônio. Estado policial substitui estado paralelo nas favelas-vitrine. Jornal O Globo online. Disponível em <http://oglobo.globo.com/rio/ancelmo/reporterdecrime/posts/2009/08/09/estado-policial-substitui-estado-paralelo-nas-favelas-vitrine-212571.asp> acesso em 23/07/2011.

<sup>7</sup> D'AGOSTINO, Rosanne. Sem "proibidão", morro da Dona Marta (RJ) se adapta à vida enquadrada. Uol Notícias. Disponível em <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/2009/11/16/ult5772u6131.jhtm> Acesso em 23/07/2011.

<sup>8</sup> RUEDIGER, Marco Aurélio. Avaliação do Impacto do Policiamento Comunitário na Cidade de Deus e no Dona Marta. Disponível em [www.fgv.br/fgvprojetos](http://www.fgv.br/fgvprojetos) Acesso em 23/07/2011.

entrevistados informaram que os novos policiais estão assediando as mulheres da comunidade, inclusive as casadas; As pessoas temem sair à noite em razão de um ‘toque de recolher’ imposto pela Polícia. A equipe presenciou uma cena de violência nas proximidades dos ‘Tijolinhos’: um jovem passou por um transeunte e arrancou o cordão sem saber que se tratava de um policial à paisana. Este sacou a arma e atirou, quase atingindo pessoas que passavam no local; diversos policiais saíram de todos os lados e agarraram o rapaz e a partir daí levaram-no para uma pequena guarita situada próxima ao viaduto e o agrediram até desfalecer. Os moradores saíram e enfrentaram a polícia com xingamentos, de modo que os policiais pararam a agressão.”

Portanto, o desafio é fazer com que esse “Choque de ordem” se transforme em choque de democracia. A maioria das decisões encontra-se centralizada, nesse momento, nas mãos da polícia. Como fazer a transição desse poder da polícia para os moradores?

Antônio Barros cita sua experiência quando, há 30 anos, ouviu de um morador da Rocinha que “Toda favela precisa ter um manda-chuva porque senão ela não sobrevive”<sup>9</sup>. Observa-se que, nessas comunidades, houve uma “desdemocratização”, resultado de anos de abandono do Estado formal, quando os moradores não podiam exercer suas liberdades fundamentais por conta das arbitrariedades de algumas facções criminosas.

Até os anos 1980, as favelas cariocas estavam acostumadas com um autogoverno, através das associações de moradores. Essa estrutura de autogoverno, entretanto, significava muito mais um abandono do governo oficial do que uma experiência de democracia. Além disso, durante o período militar as associações sofreram intervenções do governo, o que as fragilizou<sup>10</sup>, e alguns dirigentes chegaram, até mesmo, a compactuar com a política remocionista.

A política criminal do Estado mostrou que é possível sufocar grupos criminosos que se refugiam em comunidades carentes. Agora é preciso que se pense em um modelo que derrote a “descidadania”. Nesse contexto, como efetivar a participação política dessa população por anos alijada de seus direitos fundamentais?

### **Principais questões a serem debatidas**

A dissertação terá como objetivo analisar de que forma a política de pacificação vem sendo implementada, até então, nas comunidades do Rio de Janeiro. Objetiva-se refletir acerca do exercício dos direitos fundamentais nessas comunidades, comparando

<sup>9</sup> BARROS, Jorge Antônio. Op. Cit.

<sup>10</sup> PANDOLFI, Dulce e GRYNSPAN, Mario. Poder público e favelas: uma relação delicada. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org). **Cidade: história e desafios**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002. p. 244.

a atual situação das favelas ocupadas com o momento posterior à ocupação e, também, com os demais locais da cidade ditos “no asfalto”.

O urbanismo e o planejamento urbano quase sempre se mantiveram indispostos em propor medidas que enfrentassem a questão da segurança pública. “A reforma urbana e, mais especificamente, a democratização do planejamento e da gestão das cidades seguem sendo discutidas como se os efeitos sócio-espaciais do tráfico de drogas de varejo não existissem ou fossem desprezíveis”<sup>11</sup>.

O geógrafo e urbanista Marcelo Souza diz que, apesar de sua simpatia por uma proposta séria de policiamento comunitário, reforma profunda das polícias e do sistema prisional, e adequação das punições, “a temática da segurança pública precisa ser articulada com vários outros assuntos e estratégias de desenvolvimento sócio-espacial, o que lança o desafio do seu casamento com o planejamento e gestão urbanos”<sup>12</sup>. Dessa forma, melhor maneira que o Direito da Cidade possui para contribuir com o problema da (in)segurança seria a através de “providências e estratégias de planejamento e gestão urbanos, tomadas ou conduzidas pelo Estado ou, sempre que possível, direta e autonomamente pela sociedade civil, que se afinem com o espírito de um genuíno desenvolvimento social”<sup>13</sup>.

A contribuição do urbanismo em relação à questão da violência urbana se dá, principalmente, em cinco campos<sup>14</sup>: (1) regularização fundiária; (2) infraestrutura e habitação, (3) geração de ocupação e renda; (4) mobilização social e educação para o exercício da cidadania e conscientização de direitos; (5) esquemas de segurança pública ‘cidadã’. Embora o tema acabe permeando todas essas questões, a dissertação se concentra em propostas práticas para os itens 4 e 5.

Nesse sentido, um de nossos objetivos é sugerir um modelo de gestão e de planejamento mais democráticos que amplie a participação popular. Com isso, espera-se obter um processo de ocupação mais eficaz no que diz respeito à ampliação do exercício dos direitos fundamentais nas favelas. Nesse sentido, pretendem-se elaborar diretrizes para um projeto de pacificação de comunidades participativo e viável como política pública a ser adotada nas comunidades carentes do Rio de Janeiro e demais cidades com problemas semelhantes.

---

<sup>11</sup> SOUZA, Marcelo José Lopes de. **Fobópole: o medo generalizado e a militarização da gestão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. p.169

<sup>12</sup> Ibid. p.152

<sup>13</sup> Ibid. p.189

<sup>14</sup> Ibid. p.193

A respeito do tema, a dissertação se limitará a analisar as políticas públicas para as comunidades carentes do Rio de Janeiro desde a sua elaboração até a sua implementação, dando destaque ao modelo de política de pacificação adotado desde o ano de 2008 em algumas favelas cariocas. O ponto de análise predominante dessa pesquisa será a participação popular na gestão dessas políticas e a efetivação dos direitos fundamentais nesses locais, abordando apenas incidentalmente questões de política criminal, saúde pública, educação, cultura, etc.

### **Justificativa e relevância do tema**

Em primeiro lugar, o tema se justifica, pois, atualmente, urge a ocupação das favelas pelo Estado. A instalação das UPPs, contudo, não pode ser encarada como mero controle da violência urbana por meio do combate ao crime organizado que encontra abrigo e financiamento dentro dessas comunidades. O principal ímpeto da ocupação deve ser o de levar o Estado Democrático de Direito às pessoas que vivem sob um “Estado paralelo”, um “Estado do medo”, que não têm seus direitos respeitados por conta de criminosos, que limitam suas liberdades fundamentais, recrutam seus filhos para o mundo do crime, ameaçam suas vidas. O vácuo do Estado de Direito se manifesta quando a polícia se recusa a “subir o morro” para defender a vida e o patrimônio daquelas pessoas, quando os Oficiais de Justiça deixam de cumprir mandados judiciais e fazer valer a lei, quando prestadores de serviço público se negam exercer normalmente suas atividades em áreas “de risco”, representando um verdadeiro alijamento do Direito à Cidade a esses cidadãos.

A questão das favelas no Rio de Janeiro passou, ao longo do século passado, por diferentes (não) políticas estatais. Atuações tópicas, depois remoções, intervenções, e até pequenas obras de urbanização, mas jamais de ocupação. O Estado ficou tanto tempo ausente nessas comunidades que o espaço vazio foi sendo ocupado. Primeiro pelas associações de moradores e pela Igreja Católica, que faziam as vezes de Estado, providenciando obras e melhorias para a comunidade. Depois, a partir dos anos 1980, coincidentemente a década em que as associações passaram a exigir esses serviços do Estado, o vácuo estatal começou a ser ocupado pela criminalidade, primeiro os

traficantes de drogas, e atualmente as milícias, que já dominam 41,5% das favelas cariocas segundo o Nupev<sup>15</sup>.

Portanto, a ocupação não deve servir apenas para a segurança dos moradores do asfalto, para manter sob controle a massa de pobreza. “Pacificação” deveria ser, principalmente, levar o Estado para dentro desses locais, trazer igualdade de oportunidades, igualdade de direitos, saúde, educação, assistência social, promovendo a inclusão desses moradores. “Pacificar” deve significar dar efetividade à isonomia entre o “asfalto” e a “favela”. Nesse sentido, já que todos são interessados, é objetivo desse estudo que todos possam participar desse processo, sem exceção, em especial aqueles mais afetados, que são os próprios moradores das comunidades carentes.

As comunidades carentes cariocas são extremamente heterogêneas. Independentemente da existência de UPPs, a presença do Estado e as necessidades de cada favela são muito diferentes. Enquanto na Zona Sul, os problemas de infraestrutura são menos evidentes e a população sente muito mais o problema do tráfico de drogas, da baixa qualidade dos serviços de educação e saúde, as comunidades da Zona Oeste e Norte também sofrem com outras mazelas graves como a falta de saneamento, urbanização e, em muitos casos, o controle das milícias.

Relatório do Instituto Brasileiro de Pesquisa Social (IBPS) retrata o impacto das UPPs nas comunidades do Rio de Janeiro. Alguns resultados não são muito surpreendentes. Por exemplo, conforme esperado, a grande maioria dos moradores apoia o programa de pacificação, e notou que a questão da segurança melhorou muito, tendo acabado ou diminuído o consumo de drogas, o tráfico, os tiroteios, etc.

Igualmente esperado é o quase inexistente reflexo da implementação da UPP no acesso a serviços públicos pelos moradores, tais como abastecimento de água, luz, coleta de lixo, etc. Isto ocorre, principalmente, porque as favelas pacificadas, até agora, se situam em localidades onde a quase totalidade dos moradores já tinha acesso a esses serviços. Também revela a pesquisa que, da ínfima parcela dos moradores que não contava com esses serviços, alguns até passaram a serem servidos após a implantação da UPP.

Contudo, há indícios para se crer que, ainda que as comunidades pacificadas estivessem em regiões muito carentes de infraestrutura e serviços públicos, o resultado não seria diferente. Isto porque, dentro do que vem sido veiculado pelo Estado, a

---

<sup>15</sup> GOLLO, Luís Augusto. Milícias avançam sobre os morros e já dominam 41,5% das favelas cariocas, aponta estudo da Uerj. Agência Brasil. Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2009-11-10/milicias-avancam-sobre-os-morros-e-ja-dominam-415-das-favelas-cariocas-aponta-estudo-da-uerj> Acesso em 23/07/2011.



política de ocupação vem sendo implementada de maneira desarticulada com políticas públicas de urbanização, regularização fundiária, melhoria da educação e saúde daquelas populações. Um exemplo disso é fato de que apenas duas, das cerca de 43 comunidades pacificadas, estavam recebendo o principal programa de infraestrutura do Governo do Estado em parceria com a União, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Enquanto isso, as comunidades do Complexo do Alemão e Rocinha, as maiores do Município, inauguraram várias obras no PAC sem que contassem com UPPs.

Nesse sentido, a relevância deste trabalho se dá não só pela necessidade de uma maior integração entre a política de pacificação e outras políticas públicas, mas também pela urgência que se criem canais institucionalizados de participação da comunidade na gestão dessas ações. Ou seja, é imprescindível a construção de mecanismos que possibilitem o exercício da cidadania ativa como forma de levar o Estado a elaborar políticas públicas voltadas para as reais necessidades daqueles cidadãos.

Apesar de haver algum nível de esclarecimento à população afetada a respeito das ações, com palestras feitas pela Polícia Militar aos moradores, sabe-se que a participação destes, ou de suas associações representativas, dentro do processo de pacificação é pequena e não institucionalizada.

Ainda analisando os dados da pesquisa do IBPS, é preocupante perceber que, nas favelas com UPPs, 75% dos moradores acreditam que “a Polícia/UPP” passaram a comandar a comunidade, enquanto apenas 11% acham que é a “Associação de moradores/Próprios moradores”, e poucos 1% acreditam ser “a Polícia com a Associação de moradores”. Enquanto isso, nas comunidades ainda não pacificadas, a maioria (34%) ainda acredita que a “Associação de moradores/Próprios moradores” controla o local, enquanto 30% apenas consideram que o controle é dos “Traficantes” e 1% das “Milícias”.

Sem dúvida, é possível detectar aqui o primeiro reflexo negativo da pacificação, que é a percepção de um enfraquecimento da autogestão e da importância da Associação de moradores nas comunidades com UPP. Nesse sentido, este trabalho se justifica na medida em que propõe investigar a viabilidade da criação e adoção de mecanismos de gestão participativa das políticas públicas urbanas, que aproveitem o potencial democrático e autogestor dessas comunidades.

## **Nossa abordagem**

No primeiro capítulo, faremos algumas considerações acerca da história dos movimentos sociais, em especial aqueles surgidos dentro das favelas no Rio de Janeiro. Como o foco da dissertação é a gestão participativa e a participação popular, é importante analisar historicamente como se organizaram as camadas populares ao longo do últimos dois séculos para realizarem suas reivindicações. Tentaremos também identificar a influência destes primeiros movimentos nas associações de moradores de favelas surgidas no Rio de Janeiro, na segunda metade do séc. XX. O objetivo é se chegar a um retrato atual dessas associações, a fim de revelar o potencial participação popular legítima que poderia ser aproveitado por um sistema de gestão participativa.

No segundo capítulo refletiremos sobre a questão da promoção dos Direitos Humanos e sua relação com os direitos políticos. O objetivo desse capítulo é justificar a abordagem história usada tanto no capítulo 1, como nos que se seguem. Além disso, fundamentamos a escolha do modelo participativo como forma de maximizar e acelerar a introdução dos direitos fundamentais nas comunidades. Do embate entre o modelo direto, da antiguidade, e o modelo de democracia representativa da modernidade, procura-se chegar a um novo modelo que combine as conveniências de ambos os sistemas.

As bases práticas para esse modelo são apresentadas no capítulo seguinte por meio de um panorama da participação popular no Brasil. Serão apresentados e analisados os instrumentos de gestão participativa que a legislação brasileira coloca à disposição do Administrador público e do administrado. Também serão apresentados instrumentos que podem ser adotados pela lei brasileira, baseado em modelos desenvolvidos pelos principais autores do tema e adotados pela legislação de outros países. A análise se debruçará sobre as dificuldades mais genericamente encontradas na adoção dos mecanismos de democracia participativa e quais são as alternativas para contorná-las.

No quarto capítulo, falaremos um pouco da situação das favelas hoje. Por meio de uma análise crítica ao programa das UPPs, verificaremos quais os reais objetivos legítimos das ocupações e como atingi-los. Finalmente, dados os pressupostos fáticos e jurídicos, tentar-se-á propor um modelo de gestão democrática que leve em conta as dificuldades específicas de locais com as características encontradas nas favelas cariocas. Ao diagnosticar os efeitos negativos da pacificação, será possível se pensar

um modelo mais participativo e promotor de Direitos Humanos. Será explorado o conceito de policiamento comunitário, integrando a política de pacificação com o modelo de gestão participativa descrito no item anterior. Com isso, pretende-se reforçar o fato de que a pacificação não pode substituir um “Estado Paralelo” por um Estado Policial, mas sim servir de pontapé inicial para a instalação da democracia e do império da lei.

## 1. CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS E SOCIOLÓGICAS

O tema principal dos dois primeiros capítulos desta dissertação é, em resumo, a **cidadania**. Neste capítulo discorreremos acerca dos aspectos históricos e sociológicos da construção da cidadania no Brasil e, em destaque, nas comunidades carentes do Rio de Janeiro. Nesse sentido, tem papel importante a definição e a história dos movimentos sociais e dos ativismos políticos no âmbito urbano. Esses são, certamente, a grande base sociológica para o sucesso ou insucesso de um sistema de gestão e planejamento urbanos mais democráticos e participativos.

Se não conhecermos a história e as reivindicações da sociedade civil de uma determinada unidade política (um país, um estado, um município ou, até mesmo, um bairro), qualquer tentativa de elaborar um sistema de democracia participativa poderá resultar inócua, não atingindo seus objetivos. É essencial que se conheça como as pessoas se agrupam, buscam formas de participação política, se relacionam com o Estado, para que se tente, efetivamente, a maximização da participação popular, atraindo um máximo de pessoas para a política, derrubando e evitando entraves institucionais a essa participação.

### 1.1. História dos movimentos sociais no Brasil

A análise histórica da organização e da reivindicação popular ao longo dos últimos dois séculos é de grande importância para a elaboração de uma proposta de gestão democrática que obtenha uma participação popular exitosa. A história desses movimentos no Brasil é, em geral, descrita como lenta, tardia e estadocêntrica. Sempre houve muito preconceito ao se caracterizar a consciência política das camadas populares brasileiras, sempre lhes colocando em um patamar inferior aos seus equivalentes europeus, notadamente o proletariado inglês.

O francês Louis Couty descreveu o Brasil do fim do século XIX como um país “sem povo”, em que apenas 200 mil dos seus 12 milhões de habitantes formariam um grupo dirigente de proprietários e profissionais liberais, enquanto a grande massa simplesmente assistiria a tudo sem participar. Quase 50 anos depois, Gilberto Amado reproduz esse mesmo

pensamento ao dizer que, dos 1 milhão de brasileiros tinham direito a voto, no máximo 100 mil teriam “aptidão cívica” no sentido político da expressão.<sup>16</sup>

Ante a essa concepção preconceituosa e formalista da cidadania no Brasil, José Murilo de Carvalho tece algumas considerações não observadas por aqueles autores: (1) a população colonial do Brasil não poderia ter se comportado, de uma hora para outra, como cidadãos atenienses em face ao domínio português; (2) as fraudes eleitorais presentes nos desde a independência não são uma exclusividade do Brasil – países considerados modelos, como a Inglaterra, tinham práticas eleitorais tão corruptas quanto às do Brasil; (3) o aprendizado do exercício dos direitos políticos depende de sua prática continuada e de um esforço por parte do governo de difundir a educação primária. Além disso, não se pode ter uma visão de cidadania apenas do ponto de vista da participação formal.<sup>17</sup>

Por isso, ao contrário do amplamente divulgado, pretende-se aqui contar como os primeiros movimentos populares nasceram no Brasil de forma espontânea e autêntica, não alinhada exatamente a nenhuma ideologia trazida de fora (marxismo, anarquismo, etc). Estavam identificados inicialmente com questões religiosas e morais, porém, no fundo, ansiavam uma melhora na sua condição social.

“[U]ma interpretação mais correta da vida política de países como o Brasil exige levar em conta outras modalidades de participação, menos formalizadas, externas aos mecanismos legais de representação (...) [S]e o povo não era um eleitor ideal e nem sempre teve papel central nos grandes acontecimentos, como a proclamação da independência e da República, ele achava com frequência outras maneiras de se manifestar.”<sup>18</sup>

Carvalho defende a existência, ao longo do séc. XIX, de uma consciência política do povo ainda que desorganizada e instintiva. É o que ele chama de “**cidadania negativa**”, pois se resume a repudiar os valores estabelecidos por um poder que os ignorava.

Durante esse período, algumas revoltas populares importantes ocorreram em áreas rurais. Na Regência, tiveram lugar a Revolta dos Cabanos (1832), a Balaiada (1838), a Cabanagem (1835) e a Revolta dos Malês (1835). Exceto esta última, que reclamava claramente o direito civil da liberdade, nenhuma das outras possuía um programa ou reivindicações claras. Em comum, havia o ressentimento contra o regime colonial, contra os portugueses, contra os brancos, contra os ricos em geral, e um inconformismo com as reformas liberais que ameaçavam o catolicismo.<sup>19</sup>

As revoltas populares no Segundo Reinado tiveram a característica de serem atos reacionários às reformas introduzidas pelo governo: reações contra a lei que instituía o

<sup>16</sup> CARVALHO, José Murilo. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.p.64

<sup>17</sup> Ibidem. p. 43-44.

<sup>18</sup> Ibidem. p. 67.

<sup>19</sup> Ibidem. p. 70.

registro civil (1851 e 1852); contra a lei de recrutamento militar (1874-1887), a qual teve ampla participação feminina; contra a lei que introduzia o sistema decimal (Quebra-quilos, 1971-1974). Na área urbana, pode-se citar a Revolta do Vintém (1880) contra o aumento da passagem de bonde. Todas essas revoltas devem ser interpretadas como uma reação popular contra ações do governo que interferiam na vida dos revoltosos de maneira que não consideravam legítimas<sup>20</sup>. Não trazem em si nenhuma proposição política explícita, mas não podem ser ignoradas como movimentos de participação popular.

Após a Proclamação da República, essa lógica de insatisfação ainda persiste em movimentos messiânicos como Canudos e o Contestado, dada à ausência de participação popular naquele fato. Não se pode dizer, contudo, que eram movimentos monarquistas. Tinham características apenas antirrepublicanas.

O **movimento abolicionista** é primeiro grande movimento nacional de cidadania ativa. Embora predominantemente urbano, envolveu pessoas de várias camadas sociais, e lutava por um direito civil básico: a liberdade. Contudo, a abolição da escravidão resultou no seu desaparecimento, posto que poucos foram aqueles que se dedicaram à transformação dos ex-escravos em cidadãos.

Já no séc. XX a **Revolta da Vacina** (1904) nos interessa especificamente por ter ocorrido no Rio de Janeiro, nas primeiras favelas e cortiços que se formavam, e por ser consequência de uma reforma urbanística e higiênica realizada de maneira autoritária, que prejudicou e segregou gravemente as camadas mais pobres da cidade. A **Reforma Passos** (1902) havia previsto, dentre outras medidas, o alargamento de avenidas e ruas, o que resultou na demolição de cortiços e casas deixando os moradores pobres sem teto. Muitos historiadores defendem que a demolição dos cortiços no centro do Rio sem a contrapartida de um programa habitacional popular foi a principal causa para o aumento do número de moradores de favelas no Rio de Janeiro no início do século.

Em 1904, quando Oswaldo Cruz iniciou a vacinação obrigatória contra a varíola, muitos políticos que se opunham ao governo iniciaram uma campanha de oposição à obrigatoriedade. Os positivistas também eram contra a vacinação, pois tinham dúvidas quanto à eficácia do método e se opunham à invasão das casas.<sup>21</sup> As camadas populares, organizadas no Centro das Classes Operárias, também se juntaram à oposição contra a vacina. Cerca de 15 mil pessoas assinaram listas pedindo ao governo que suspendesse a vacinação. A indiferença estatal perante os apelos populares levou à explosão da revolta. Mais uma vez, a reação

---

<sup>20</sup> Ibidem. p. 71.

<sup>21</sup> Ibidem. p. 74.

popular teve um aspecto moralista (boato de que os médicos injetariam a vacina na coxa ou nas nádegas das mulheres), porém este não foi o motivo mais relevante da revolta. “A Revolta da Vacina foi um protesto popular gerado pelo acúmulo de insatisfações com o governo. A reforma urbana, a destruição de casas, a expulsão da população, as medidas sanitárias (que incluíam a proibição de mendigos e cães nas ruas, a proibição de cuspir na rua e nos veículos) e, finalmente a obrigatoriedade da vacina levaram a população a levantar-se para dizer um basta.”<sup>22</sup> Uma característica curiosa é que foi uma revolta espontânea, pois não houve nenhuma liderança específica sobre a ação popular. Permanece, portanto, a lógica reativa e não propositiva do século anterior.

Apenas na década de 1920 é que o Brasil assiste ao seu segundo grande movimento político, o **Tenentismo**, que questionava regime oligárquico. Contudo, tratava-se de um movimento estritamente militar e corporativo que, apesar da popularidade que ganhou com a Coluna Prestes, foi marcado pela **ausência de envolvimento popular**. Mesmo depois de 1930, com intensa participação no governo de Vargas, mantiveram a postura golpista alheia à mobilização popular.<sup>23</sup>

Com o início da industrialização da década de 1930, surgem os **movimentos operários**. Esse fenômeno deveria significar a possibilidade de formação de cidadãos mais ativos, porém, além de a industrialização ter se dado em uma pequena parte do território apenas, havia muita heterogeneidade dentro do movimento nas duas cidades mais industrializadas do país. No Rio de Janeiro, o operariado do Estado e de Empresas Públicas era muito forte e mantinha estreita ligação com o governo, enquanto o setor não-governamental possuía mais independência política<sup>24</sup>. Já em São Paulo, o setor governamental tinha menor peso, e prevalecia a ideologia anarquista entre os operários do setor privado, influenciados pela presença estrangeira. Mesmo assim, muitos dos operários imigrantes estavam mais interessados em progredir individualmente do que envolver-se em movimentos grevistas<sup>25</sup>. Soma-se a essas dificuldades a ambiência política repressora, apesar da aparente democracia. Assim, a massa proletária estava dividida entre os “**amarelos**” (clientelistas do governo) e **anarquistas**.

O **socialismo** da Revolução Russa não teve um impacto imediato no Brasil. O **anarquismo** continuou a ideologia dominante no movimento operário até a década de 1920. Como os anarquistas se recusavam a negociar com o governo, os direitos conquistados pelos

---

<sup>22</sup> Ibidem. p. 74.

<sup>23</sup> Ibidem. p. 66.

<sup>24</sup> Ibidem. p. 59.

<sup>25</sup> Loc. Cit.

“amarelos” se deram por meio de aliança com o Estado (“**estadania**”), não resultando em grandes avanços no campo dos direitos políticos<sup>26</sup>.

Em 1922 é fundado o Partido Comunista do Brasil, que passa a ter uma crescente influência na mobilização social. Dentro de nosso tema, é importante a contribuição do PCB na criação das primeiras associações de moradores de favelas do Rio de Janeiro.

Assim, podemos caracterizar o período até 1930 como uma fase em que:

“não havia povo organizado politicamente nem sentimento nacional consolidado. A participação na política nacional, inclusive dos grandes acontecimentos, era limitada a pequenos grupos. A grande maioria do povo tinha com o governo uma relação de distância, de suspeita, quando não de aberto antagonismo. Quando o povo agia politicamente, em geral o fazia como reação ao que considerava arbítrio das autoridades. Era uma cidadania em negativo, se se pode assim dizer.”<sup>27</sup>

A partir 1930, temos um avanço espetacular no campo dos direitos sociais. Os direitos políticos, entretanto, teriam que esperar até 1945 (democratização). Apesar do estímulo do Estado na criação de organizações civis, notadamente os sindicatos, sempre houve uma tentativa de controle e cooptação estatal dessas entidades usando, principalmente, os direitos sociais como moeda de troca. Ainda sim, pode-se dizer que o golpe de 1930 “foi precedido de uma eleição que, apesar das fraudes, levou o debate a uma parcela da população (...). O povo não esteve ausente como em 1889, não assistiu ‘bestializado’ ao desenrolar dos acontecimentos. Foi ator no drama, posto que coadjuvante.”<sup>28</sup> Há, portanto, uma consolidação dos movimentos sociais propositivos, em contraposição com o perfil reacionário e negativo que prevaleceu no século XIX. Também começam a prevalecer os movimentos tipicamente urbanos.

No período de 1930-1937, o país passa por uma fase de grande agitação política, que atinge vários estados da federação e vários grupos sociais (operários, classe média, militares, oligarquias, industriais). Dentre os movimentos sociais dessa época, destacam-se o **Clube dos 3**, que debateu com a sociedade civil várias reformas de base (industrialização e reforma agrária) e a **Revolução Constitucionalista** que forçou o governo a convocar eleições em 1933, pela primeira vez com voto feminino, secreto e sob a organização da Justiça Eleitoral. Nessa época, surgem sindicatos, associações de classe, partidos políticos e, pela primeira vez, movimentos políticos de massa de âmbito nacional. Trata-se da Aliança Nacional Libertadora (ANL), de esquerda, e da Ação Integralista Brasileira (AIB), de orientação fascista. Ambos atraíam, principalmente, setores da classe média urbana.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Ibidem. p. 61.

<sup>27</sup> Ibidem. p.83.

<sup>28</sup> Ibidem. p. 96.

<sup>29</sup> Ibidem. p. 103.



No entanto, é somente a partir de 1945 que os movimentos sociais independentes começam a avançar lentamente<sup>30</sup>, incluindo uma luta dentro dos sindicatos para desalojar os pelegos do poder. Até 1964, os movimentos sociais vão florescer de maneira um pouco mais independente. Isso pode ser verificado no panorama do último governo democrático do período. As cúpulas sindicais e dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) tinham passado para o comando de líderes mais autênticos, alguns membros do PCB, e apoiavam o governo do presidente João Goulart. Também houvera o surgimento de organizações nacionais de trabalhadores paralelas ao sistema legal da CLT: o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) e o Pacto de Unidade e Ação (PUA). Outro movimento que tinha começado a mostrar força é o **estudantil**. Apesar de existirem pouco mais de 100 mil universitários no Brasil, a UNE tem um papel importante de reivindicação política ao lado do CGT e outras organizações, além de frequente apoio do próprio Ministério da Educação. Apesar de não se tratar propriamente de organismos populares, pois eram compostos, basicamente, por trabalhadores urbanos de profissão regulamentada e universitários, a mobilização política atinge também as bases da sociedade.<sup>31</sup>

É também nessa época que se percebe o início de uma mudança de posição da Igreja Católica rumo ao apoio ao movimento estudantil, operário e camponês, através da Ação Popular (AP), um desdobramento da Juventude Universitária Católica (JUC)<sup>32</sup>. Outra novidade é a formação das Ligas Camponesas (1955) e dos sindicatos rurais (1963).

Durante a ditadura, os movimentos sociais sofrem um duro golpe. Os sindicatos são reduzidos a meros prestadores de assistência social para seus membros; as associações da sociedade civil organizada sofrem intervenções e seus líderes são perseguidos; o movimento estudantil, assim como qualquer forma de resistência política, é duramente reprimido. Contudo, isso não impediu que organizações civis ou religiosas, cujas finalidades nem sempre eram diretamente políticas, se desenvolvessem. Elas tinham a vantagem de manter contato estreito com as bases, diferentemente dos movimentos que envolviam luta armada. Destacam-se as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), ligadas à teologia da libertação católica, e as associações de profissionais de classe média (profissionais liberais e servidores públicos).

Também houve o desenvolvimento de movimentos sociais urbanos. O **movimento dos favelados**, que havia surgido em 1940, adquire mais força e visibilidade nos anos 1970<sup>33</sup>. A eles se juntaram as associações de moradores de classe média, que se multiplicaram da noite

---

<sup>30</sup> Ibidem. p. 88.

<sup>31</sup> Ibidem. p. 138.

<sup>32</sup> Loc. Cit.

<sup>33</sup> Ibidem. p. 184.

para o dia, chegando a mais de 8 mil em 1980. Esses dois movimentos, contudo, estavam voltados para problemas concretos da vida cotidiana, e demandavam por serviços públicos, urbanização e regularização fundiária.<sup>34</sup> A tática usada foi a negociação direta com a Administração pública, o que levou vários líderes comunitários a ingressarem na política partidária.

Apesar da tentativa de greve em 1968, o movimento sindical ficaria adormecido até o chamado Novo Sindicalismo, que tem início em 1977. “A inovação no movimento sindical veio sobretudo dos operários de setores novos da economia que tinham se expandido durante o ‘milagres’ do período Médici: os de bens de consumo durável e de bens de capital.”<sup>35</sup> A característica mais importante do Novo Sindicalismo:

“era o de ser organizado de baixo para cima, de começar na fábrica, sob a liderança de operários que vinham das linhas de produção, em contraste com a estrutura burocratizada dominada pelos pelegos. Grande ênfase era dada às comissões de fábrica e aos delegados sindicais que funcionavam dentro das fábricas. As decisões finais eram tomadas em grandes assembleias que reuniam até 150 mil operários, e não por pequenos comitês de dirigentes.”<sup>36</sup>

Era a primeira vez no Brasil em que um movimento autônomo popular se organizava de maneira democrática e tomava proporções nacionais chegando a, em 1981, organizar a primeira Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras (Conclat). A preocupação do movimento era, de fato, aumentar a representatividade e legitimidade das antigas instituições sindicais.

A partir dos anos finais da ditadura multiplicam-se os novos atores dos movimentos sociais: as ONGs. Aos poucos elas vão dominando o espaço dos movimentos sociais urbanos tradicionais. Inicialmente eram muito hostis ao governo e dependentes de apoio financeiro externo. Atualmente têm se aproximado dele e captado recursos internamente também. Contudo, essa aproximação não tem o vício da “estadania” e as limitações do corporativismo porque democratiza o Estado.

Outro ponto elogiado por Carvalho são as formas alternativas que algumas prefeituras vêm levando no seu relacionamento com a população na formulação e execução de políticas públicas, especialmente o orçamento e as obras públicas. Tem-se valorizado a parceria com associações de moradores e ONGs, o que também é uma nova forma de atuação que refuta o paternalismo e clientelismo. Além disso, tem o mérito de ocorrer em nível local, onde a participação sempre foi mais frágil.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Loc. Cit.

<sup>35</sup> Ibidem. p. 180.

<sup>36</sup> Loc. Cit. p. 180.

<sup>37</sup> Ibidem. p. 228.

Se a participação popular nos primórdios do Brasil foi classificada como o exercício de uma cidadania negativa e, posteriormente, de uma “estadania”, contemporaneamente, a atuação política da sociedade civil pode ser dividida em **ativismos** e **movimentos sociais**. Essa distinção se faz necessária num momento em que a participação popular tem se afastado das reivindicações tradicionais de direita/esquerda.

Esclarece Marcelo Souza que, enquanto o ativismo é uma categoria mais ampla, que envolve diversas formas de organização, mobilização e ação dos cidadãos, os movimentos sociais são um tipo especial de ativismo, que representa um grau razoavelmente elevado de contestação da ordem social vigente<sup>38</sup>. Os activismos podem estar relacionados a qualquer tema. Alguns são puramente reivindicatórios e visam apenas obter alguma melhoria pontual ou impedir alguma mudança sem abalar as estruturas da sociedade, atendendo a uma demanda pontual de determinado grupo. No entanto, quando o ativismo tem por objetivo transformações mais ou menos profundas da sociedade, tais como aumento da justiça social, combate à desigualdade, à segregação residencial, ao racismo, pode ser chamado de fato de movimento social. No Brasil, como mencionado, o primeiro movimento social nacional teria sido o movimento abolicionista.

Atualmente, os **movimentos sociais especificamente urbanos** são aqueles que, embora estando organizados em torno de questões diretamente vinculadas ao espaço urbano como a habitação e a regularização fundiária, não agem somente na escala de um bairro, de uma rua ou de uma favela, mas buscam agir em escalas maiores, como o movimento dos sem-teto.<sup>39</sup>

Já **ativismo urbano** tem como sua manifestação mais típica o ativismo de bairro, que engloba tanto os bairros formais quando os informais (comunidades, favelas). O **Ativismo de bairro** inicia ainda no começo do séc. XX e tem seu apogeu no Brasil entre 1975-1985<sup>40</sup>. Seu primeiro exemplo são as “comissões pró-melhoramento” de bairros suburbanos cariocas. Elas reivindicavam, principalmente, e infraestrutura urbana e atuavam através de jornais de bairro e cartas abertas. Ao contrário do movimento operário, suas solicitações tinham tom humilde, que demonstra sua origem autônoma e desvinculada daquele movimento.

Entre 1955 e 1970 multiplicam-se as Sociedades de Amigos de Bairro (SABs). Contudo, muitas delas haviam sido criadas por políticos populistas com o intuito de

---

<sup>38</sup> RODRIGUES, Glauco Bruce e SOUZA, M.L. de. Planejamento Urbano e activismos sociais. São Paulo: UNESP, 2004. p. 83-84.

<sup>39</sup> Ibidem. p. 85.

<sup>40</sup> Ibidem. p. 86.

transformá-las em “currais eleitorais”<sup>41</sup>. Dessa forma, a população pobre passou a boicotar essas organizações abrindo espaço para formas mais autênticas de ativismos como as CEBs, a Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro (Famerj) e a Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara (Fafeg, atual Faferj).

Com o desenvolvimento dessas entidades, nos anos 1980, muitos ativismos de bairro, que nasceram com base em lutas pontuais, foram tomando o perfil de movimentos sociais<sup>42</sup>.

Alguns anos após a redemocratização, contudo, observa-se que esses movimentos sociais urbanos encontram-se em crise. A maioria dessas organizações perderam muito de sua vitalidade e força política, participando pouco ou quase nada dos debates políticos, e deixando de realizar ações de peso e perdendo visibilidade e consciência. Dentre as causas desta crise, Souza e Rodrigues destacam: (1) a demagogia e o autoritarismo das administrações, que deixam pouco espaço para a participação popular; (2) a cooptação de líderes pelos partidos políticos; (3) o “caciquismo” e o personalismo de alguns líderes que se perpetuam no comando das organizações; (4) o clientelismo e a troca de favores por apoio eleitoral, (5) a crise econômica e aumento da economia informal, que deixam o cidadão comum sem tempo para a participação política; (6) a influência do tráfico de drogas, que cerceia a autonomia de associações de moradores em áreas mais vulneráveis<sup>43</sup>.

Especialmente durante o período da ditadura, os ativismos de bairro cumpriram um papel histórico importante, funcionando como alternativa à falta de participação política pela via representativa. Com a legalização dos partidos de esquerda e a instituição da democracia representativa, os ativismos foram se desgastando. Contudo, é importante destacar o legado deixado por esses ativismos e suas organizações, alargando os horizontes e participação política e socialização política de inúmeras pessoas, contribuindo para a conquista do exercício da cidadania no interior da sociedade<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Ibidem. p. 86.

<sup>42</sup> Ibidem. p. 88.

<sup>43</sup> Ibidem. p. 92.

<sup>44</sup> Ibidem. p. 93.

## 1.2. Movimentos Sociais e Ativismos nas favelas

### 1.2.1. Breve história das favelas cariocas

Conta-se que o marco inaugural das favelas na cidade do Rio de Janeiro foi as ocupações no Morro da Providência em 1897, com o fim do massacre de Canudos. Os soldados das tropas republicanas teriam se instalado naquele morro aguardando a promessa nunca cumprida do governo de lhes conceder moradia. Como o morro, àquela época, era conhecido como Morro da Favella, a expressão “favela” passou a designar todas as ocupações populares irregulares, sobretudo nas encostas de morros.

Contudo, há de se observar que já havia relatos de barracos situados em encostas de morros cariocas desde 1865<sup>45</sup>. De 1870 a 1890, a população do Rio cresce em 120% agravando o problema de moradia. As primeiras favelas teriam sido, além da Providência, a Quinta do Caju, Mangueira, Júlio Otoni e Arrelia. Na medida em que os serviços de bonde, acessíveis às camadas médias, eram expandidos a novos bairros, a população pobre ocupava as áreas menos valorizadas desses bairros para prestar serviços aos novos moradores. Seria o caso da Arrelia, na Tijuca.<sup>46</sup>

É a partir do século XX, entretanto, que as favelas passam a ganhar visibilidade. Uma visibilidade, aliás, muito negativa. Eram vistas como focos de criminalidade e insalubridade e alvo de engenheiros, sanitaristas e higienistas.<sup>47</sup> Também é no início do século passado que ocorre a Reforma Passos (1902-06). Esta grande reforma urbanística da cidade redundou na demolição de cortiços localizados nos morros do Castelo e Santo Antônio. A verdade é que, em comparação com a população atual das favelas, esses cortiços eram poucos numericamente (cerca de 1.600 prédios residenciais foram demolidos). Porém, ocupavam uma área nobre da cidade. Seus habitantes, desabrigados, foram engrossar a população das favelas.

É ainda durante a Reforma Passos que as favelas começam a ser vistas como problema pela imprensa. Apesar disso, o Estado não tomou nenhuma medida drástica, limitando-se a corriqueiras investidas policiais e sanitárias. “A favela era permitida, portanto, desde que obedecesse a uma condição fundamental: ser invisível aos olhos burgueses ofuscados pelo *glamour* da arquitetura parisiense”<sup>48</sup>

<sup>45</sup> PANDOLFI, Dulce; GRYNSPAN, Mario. Poder público e favelas: uma relação delicada. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org). Cidade: história e desafios. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2002. p.240.

<sup>46</sup> BARBOSA, Joge Luiz; SILVA, Jailson de Souza. Favela: alegria e dor na cidade. Rio de Janeiro, SENAC-Rio: 2005. p.29.

<sup>47</sup> PANDOLFI, Dulce; GRYNSPAN, Mario. Op. Cit. p.241

<sup>48</sup> BARBOSA, Joge Luiz; SILVA, Jailson de Souza. Op. Cit. p.27

Em 1921, o prefeito Sampaio decide acabar com o Morro do Castelo e o Bairro da Misericórdia, duas áreas residenciais pobres do Centro que ainda haviam resistido à Era Passos<sup>49</sup>. Os anos 1920 são marcados pela consolidação do termo favela e a publicidade de sua existência por conta do Modernismo, que valoriza a favela como “berço do samba”, e a retrata em quadros de Tarsila do Amaral e Di Cavalcante. A paisagem dos “barracos” em cima dos morros se torna parte do imaginário de todo o país. O Rio já contava com cerca de 100 mil moradores nessas áreas.

Também se deve destacar o Plano Agache (1920), primeira ação urbanística que enfrentou a questão das favelas. O plano era remover sua população para casas e edifícios coletivos próximos às zonas industriais do subúrbio. Seguindo o discurso higienista, a intenção era não apenas separar ricos de pobres, como civilizar os últimos<sup>50</sup>. Embora não tenha sido efetivamente implementado, o Plano abriu novas perspectivas para o urbanismo no Brasil e deu origem à criação do Departamento de Urbanismo da Prefeitura Municipal.

Em 1940, a população do Rio de Janeiro era de 1,7 milhões (Distrito Federal), dos quais 130 mil viviam em favelas. Inicia-se aí um período marcado pelas tentativas de erradicação das favelas através da remoção de moradores. Durante a gestão de Henrique Dodsworth (1937-1945), 4 mil moradores de favelas são removidos para os Parques Proletários do Caju, Gávea e Leblon (abandonados com o fim do Estado Novo). O auge da política remocionista, contudo, se dará nos anos 1960-1970, marcados pelos governos de Carlos Lacerda e Negrão de Lima. São removidas as favelas do Pasmado (Botafogo) e do Esqueleto (Maracanã) em 1962; da Catacumba (Lagoa) e Praia do Pinto (Leblon) em 1970<sup>51</sup>. A criação da Coordenação de Habitação de Interesse Social na Área Metropolitana do Grande Rio (Chisam, 1968), acelera o processo de erradicação. De 1964 a 1975, o projeto do governo militar demoliu cerca de 60 favelas, removendo 100 mil pessoas<sup>52</sup>.

Mesmo os 40 anos de investimento em remoções de moradores de favela não foram capazes de impedir que a população favelada decuplicasse, como se pode perceber no quadro abaixo:

Tabela 1:

<sup>49</sup> BARROS, Paulo César de. Onde nasceu a cidade do Rio de Janeiro. Revista geo-paisagem, Vol. 1, número 2, 2002. Disponível em <http://www.feth.ggf.br/Origem%20do%20Rio%20de%20Janeiro.htm> acesso em 23/07/2011.

<sup>50</sup> BARBOSA, Joge Luiz; SILVA, Jailson de Souza. Op. Cit. p.33.

<sup>51</sup> RIO NA CABEÇA. Jornal O Globo online. Disponível em <http://oglobo.globo.com/rio/rionacabeca/> Acesso em 23/07/2011.

<sup>52</sup> PANDOLFI, Dulce e GRYNSPAN, Mario. Op. Cit. p. 245.

	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010**
População Favela	130.000*	169.193	337.412	563.970	628.170	882.483	1.092.958	1.355.268
População não Favela	1.634.141	2.168.146	2.969.751	3.687.940	4.465.062	4.598.295	4.759.921	4.967.768

\* Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan

\*\* Estimativa segundo dados já publicados do Censo 2010

Fonte: IBGE, Censos Demográficos e Observatório das favelas.

Tabela 2:



Esses dados revelam que a política remocionista tinha um duplo objetivo: suprir o déficit habitacional, mas oferecendo moradias em áreas menos nobres, para liberar terrenos na valorizada Zona Sul. Por isso, a maior parte das remoções se deu na Zona Sul, onde apenas 12% dos moradores moravam em favelas (anos 1960), enquanto a proporção era de 67,9% na Zona Norte. Tampouco houve preocupação em evitar a favelização dos conjuntos habitacionais nas Zonas Norte e Oeste, para onde a população era removida, como Vila Kennedy e Cidade de Deus (que hoje é uma favela com Unidade de Polícia Pacificadora). Ou seja, o principal objetivo não era a erradicação das moradias miseráveis ou irregulares, mas sim atender a uma pressão dos proprietários de imóveis das áreas mais nobres da cidade.

O resultado das remoções foi: alto custo político e pequeno retorno financeiro, dificuldade das populações removidas em se adaptar às novas condições e abandono dos conjuntos habitacionais. As novas habitações eram distantes da área rica da cidade. Isto implicava uma redução da renda e aumento dos gastos. Em 1974, 94% dos mutuários se encontravam inadimplentes.

O fim do milagre econômico e o enfraquecimento do regime militar contribuem para o fim das remoções na segunda metade da década de 1970. Somam-se a isso outros fatores, tais como: preocupação da Unicef, BID, Bird com as periferias; crescimento das favelas como redutos da oposição (potencial eleitoral das favelas); crescimento de 314% da população das favelas em 14 anos (enquanto o restante de população cresceu 44%), o que mostrou a ineficácia das remoções; reorganização da Fafeg em 1979 como Faferj, com o lema: “urbanização e posse de terra”; pressão da Igreja Católica através da Pastoral de Favelas e da campanha da Fraternidade (1979); visita do Papa ao Vidigal (1980); desaceleração da construção civil com a crise econômica.

### 1.2.2. Evolução da relação entre Poder Público e favelas no Rio de Janeiro

Do ponto de vista urbanístico, podemos dividir as relações entre Estado e favela em três momentos: (1) Negligência (do séc. XIX a 1930), com ações típicas policiais e sanitaristas (como a vacinação obrigatória em 1904); (2) Remocionismo (1940 a 1970); e (3) Urbanização (1980 até hoje). Porém, consideramos esta uma análise rasa e estadocentrista dessas relações, pois ignora o principal ator dessa relação: o favelado.

Além da mera análise dos programas de governo para as favelas, a questão que consideramos fundamental na relação do Poder Público com as comunidades é a formação das associações de moradores e outros órgãos representativos, e o papel que eles tiveram, especialmente a partir das grandes remoções, na implementação das políticas públicas. Por isso, prestigiaremos uma análise dessas relações através de um estudo dos ativismos e movimentos sociais comunitários desde o século passado.

A notícia mais remota de reivindicação política nas favelas cariocas foi a Revolta da Vacina (1904). Os distúrbios mais sérios dessa revolta teriam ocorrido no sopé do Morro da Providência, aumentando a má fama da favela.<sup>53</sup> Esse evento, como já mencionado, não teve nenhuma organização formal, não havendo líderes e prevalecendo a ação espontânea. Os primeiros indícios de mobilização organizada nas favelas seriam os jornais comunitários, sendo pioneiro o Voz do Morro (Mangueira, 1935).

Até a década de 1930 o discurso estatal, que até então tinha fechado os olhos para o aumento das favelas, passa a estar centrado na necessidade de melhoria das condições de vida dos favelados, oferecendo-lhes moradias dignas, higiênicas e, ao mesmo tempo, uma educação “civilizadora”. Destaca-se a chamada “**invenção do populismo**” na gestão do

<sup>53</sup> BARBOSA, Joge Luiz; SILVA, Jailson de Souza. Op. Cit. p. 27.



prefeito do Rio de Janeiro Pedro Ernesto. Pedro Ernesto era um “tenente civil” que buscou o apoio da população pobre das favelas, dando-lhe pela primeira vez a oportunidade de participar da política.<sup>54</sup>

Também nessa época são feitos os primeiros levantamentos sanitários e sociológicos nas favelas. No entanto, o autoritarismo do governo de Dodsworth, na prática, fez permanecer os planos remocionistas propostos no Plano Agache.

Dessa época, destacam-se os relatórios do Médico Vítor Tavares de Moura, que inaugura uma metodologia para a análise das favelas e propõe a criação dos “Parques Proletários”. Moura conclui que a favela não é um espaço de criminalidade, marginalidade e desorganização social, mas que o “morador da favela é um sujeito passivo, necessitado da ajuda governamental e que **nada tinha a contribuir na elaboração de propostas de intervenção**”.

Essas conclusões se relacionam com características do governo Vargas: como o trabalhismo (valorização da força de trabalho), o autoritarismo (negando a participação do favelado na decisão de seu próprio destino) e a visão de que a assistência social passava a ser uma incumbência do Estado. Moura sugeria também o controle da entrada de migrantes de baixa renda no Rio de Janeiro, o retorno de migrantes a seus Estados de origem, fiscalização das proibições do Código de Obras e promoção de reeducação social dos favelados. Moura encara os moradores de favela como “**pré-cidadãos**”, que não possuíam direitos, mas necessitavam de uma pedagogia civilizatória.<sup>55</sup>

Inspirados nesse pensamento, a partir de 1940 são criados os Parques Proletários – novo tipo de contato entre os moradores das favelas e o Estado. As casas provisórias dos Parques eram muitas vezes piores do que as das favelas e a disciplina era rígida. Como forma de resistência à transferência para os Parques, os moradores começam a se organizar<sup>56</sup>, inaugurando um novo período de diálogo com o Poder Público como forma de reagir às remoções para os Parques Proletários.

Em 1945, surgem as primeiras Associações de Moradores (algumas estimuladas pelo PCB<sup>57</sup>): Comissões de moradores do Pavão-Pavãozinho, Cantagalo e Babilônia, que tinham por objetivo resistir às remoções forçadas.

Enquanto a experiência dos Parques Proletários foi abandonada com o fim do Estado Novo, as comissões de moradores foram favorecidas com a restauração da ordem

<sup>54</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. Cit. p. 105.

<sup>55</sup> BARBOSA, Joge Luiz; SILVA, Jailson de Souza. Op. Cit. p. 37.

<sup>56</sup> BARBOSA, Joge Luiz; SILVA, Jailson de Souza. Op. Cit. p. 39.

<sup>57</sup> PANDOLFI, Dulce e GRYNSPAN, Mario. Op. Cit. 243.

democrática. Pela primeira vez, essas organizações formulariam uma pauta de direitos sociais referentes a problemas de infraestrutura.<sup>58</sup>

Em reação a isso, é fundada, em 1946 a Fundação Leão XIII. Em uma parceria entre Igreja Católica e Prefeitura, a Fundação respondeu às preocupações dos setores mais conservadores da sociedade carioca. Trata-se de um esforço da Igreja em reforçar sua penetração na população pobre, fazendo frente a grupos e partidos políticos de esquerda<sup>59</sup>. Primeira instituição específica para atuar em favelas, tinha uma visão preconceituosa e paternalista. Acreditando na incapacidade dos favelados, tinha práticas autoritárias, estabelecendo o controle social daquelas populações. Esperava, com uma reeducação social, erradicar os “males sociais” das favelas: analfabetismo, comunismo, doenças, prostituição e criminalidade. Contudo, há de se destacar o papel da Fundação Leão XIII na organização de muitas associações comunitárias.

Em 1955 inaugurou a Cruzada São Sebastião (Dom Hélder Câmara). Sua contribuição não se resumiu apenas à construção dos conjuntos habitacionais, mas também melhorou a oferta de serviços em 12 favelas. Promoveu a implantação de serviços básicos de luz, água e esgoto em algumas favelas.

Durante a década de 1950 há a intensificação dos contatos entre moradores e o campo político. Para conquistar novos eleitores, políticos tornam-se presença comum nas favelas. Há uma ligação dos líderes comunitários com partidos políticos. E aproximação dos intelectuais.

São dessa época as Associações do Jacarezinho, Barreira do Vasco, Morro do Timbau (Maré). “Enquanto algumas resultaram da mobilização dos moradores, com a ajuda de militantes de esquerda e da Igreja, outras foram estimuladas ou até mesmo criadas pelo próprio poder público.”<sup>60</sup> A histórica ligação Igreja e poder estatal começa a ser esgarçada. Em 1956 é criado o Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-higiênicas (**Serfha**), que irá, nos anos 1960, estimular a formação de associações em diversas comunidades, tentando assumir um papel tradicionalmente atribuído à Igreja.

O objetivo, no entanto, sempre foi controlar o processo de organização das camadas populares e afastar a influência do socialismo revolucionário. “Definidas como órgãos de cooperação com o Estado, elas [Serfha e Leão XIII] deveriam auxiliar o governo na implantação de serviços básicos e na manutenção da ordem interna. A intenção era transformá-las em um instrumento de controle político e de barganha eleitoral.”<sup>61</sup>. Entre 1961

<sup>58</sup> BARBOSA, Joge Luiz; SILVA, Jailson de Souza. Op. Cit. p. 40.

<sup>59</sup> PANDOLFI, Dulce e GRYNSPAN, Mario. Op. Cit. p. 242.

<sup>60</sup> Ibidem. p. 243.

<sup>61</sup> Ibidem. p. 243.

e 1962, a Serfha cria 75 associações (entre elas a União Pró-Melhoramentos dos Moradores da Rocinha – UPMMR). O tiro sai pela culatra, pois as associações passam a ser representativas, competindo com o poder dos políticos. Muitas associações criadas pelo Estado foram dele se distanciando.<sup>62</sup>

A década de 1960 é marcada pela eleição de Lacerda para governador do Estado da Guanabara e a forte política remocionista, com a criação da Cohab e a reforma da Leão XII. A Serfha é esvaziada pela Cohab (empresa de construção de casas populares). As tensões entre Estado e Igreja fazem com que a Fundação Leão III se transforme numa autarquia estadual. Poucas favelas foram parcialmente urbanizadas (Vila da Penha, Jacarezinho, Rocinha e Salgueiro). Muitas são erradicadas, e seus moradores removidos para os conjuntos da Vila Aliança, Vila Kennedy, Vila Esperança e Cidade de Deus, construídos, em parte, com financiamento norteamericano.

O estímulo às remoções vem da expansão imobiliária na Zona Sul ocorrida nas duas décadas anteriores, que havia atraído vários trabalhadores da construção civil que não tinham condições de morar nos prédios que construam e tinham ocupado irregularmente áreas que agora se valorizavam.

O grande símbolo de resistência às remoções foi a criação da Federação das Associações das Favelas do Estado da Guanabara (Fafeg, 1963). A Fafeg congregava mais e setenta associações e seu objetivo era resistir à remoção e lutar por serviços públicos.

O golpe de 1964 deu a base institucional necessária para enfim realizar grandes projetos de remoção. Os votos dos favelados não eram mais tão relevantes num regime autoritário. Além disso, havia um amplo controle das camadas populares. Os estatutos, orçamento e processo eleitoral das Associações de Moradores passaram a ser controlados pela Secretaria de Serviços Sociais do governo estadual, que só reconhecia uma associação por comunidade. Os candidatos a cargos eletivos tinham que apresentar atestado de antecedentes fornecido pela Secretaria de Segurança.

Apesar das intervenções, as organizações comunitárias permaneceram organizadas e chegaram a se unir em torno da Fafeg, que teve seu primeiro congresso em 1968. A principal deliberação do congresso foi a defesa da urbanização como melhor solução para os problemas das favelas. O evento resultou na prisão, na tortura e na morte de vários dirigentes<sup>63</sup>. Em 1969, a Fafeg sofre mais uma intervenção.

---

<sup>62</sup> Ibidem. p. 244.

<sup>63</sup> BARBOSA, Joge Luiz; SILVA, Jailson de Souza. Op. Cit. p. 45.

As remoções continuaram com muita força nos governos Negrão de Lima e Chagas Freitas (MDB). O curioso é perceber que a vitória de Negrão de Lima em bairros como Vila Kennedy, Aliança e Jaqueline havia sido justamente uma resposta à política remocionista de Lacerda<sup>64</sup>.

A partir de 1972, a Fafeg para de lutar contra as remoções e se dispõe a debater a distribuição das famílias nos conjuntos habitacionais.<sup>65</sup> Com as intervenções, alguns dirigentes se tornam representantes do Estado nas comunidades e compactuam com a política remocionista<sup>66</sup>. Apenas com a contenção da política remocionista após 1975 houve a reativação dos movimentos de moradores, seguindo uma tendência associativa que se observava no país<sup>67</sup>. As associações organizavam mutirões para construir rede de água, esgoto, iluminação elétrica, coleta de lixo, pavimentação de ruas. As associações também desenvolviam atividades culturais, festas, e muitas vezes, arbitravam conflitos de família e vizinhança.

Fechando o período das remoções o governo implementa o Projeto Rio (1979) para urbanizar 6 favelas do Complexo da Maré. Mesmo se tratando de uma política de urbanização, a maneira autoritária com que o processo era encaminhado fez com que lideranças comunitárias criassem a Comissão de Defesa das Favelas da Maré (Codefam).

Nessa mesma época a Faferj retoma suas atividades e é criada a Federação das Associações de Moradores e Entidades Afins do Rio de Janeiro (Famerj) para congregar as associações de moradores de bairros de classe média que também se multiplicavam.

“Mas, enquanto as associações de moradores de classe média tinham como bandeira problemas ecológicos, o aumento das taxas urbanas e as prestações do Sistema Financeiro de Habitação, a questão central para as associações dos moradores das favelas era a mesma do passado: a implementação dos serviços públicos básicos”<sup>68</sup>

O processo de organização política nas favelas cariocas, portanto, se deve principalmente a dois impulsos: as remoções e a negligência do Estado em prover serviços públicos às comunidades. Gilda Blank cita o caso da Associação de moradores da Favela Parque União que, em 1977, havia instalado rede de água e esgoto com recursos dos próprios moradores<sup>69</sup>. Ressalte-se que, não raro, ações como essas só se davam após a regularização da posse dos moradores, o que era a garantia contra a remoção. Em outros casos, como o da favela de Brás de Pina, a urbanização planejada e gerida pela própria comunidade foi a única

<sup>64</sup> Ibidem. p. 46.

<sup>65</sup> Ibidem. p. 48.

<sup>66</sup> PANDOLFI, Dulce e GRYNSPAN, Mario. Op. Cit. p. 245.

<sup>67</sup> Ibidem. p. 245.

<sup>68</sup> Ibidem. p. 246.

<sup>69</sup> BLANK, Gilda. Brás de Pina. Experiência de urbanização de favelas, in VALLADARES, Licia Prado. Habitação em Questão. Rio de Janeiro: Zahar, 1980. p. 5.

saída para convencer o Estado a não remover a favela. Esse caso emblemático, ocorrido nos anos 1960, unificou o trabalho de quatro associações de moradores do local que definiram que “a única maneira de garantir sua permanência era executar um plano que provasse às autoridades que a urbanização era possível.”<sup>70</sup> Foi preciso o auxílio da Fafeg e de técnicos para levar a população a participar.

Somado ao início da abertura política em 1974, o crescimento recorde das associações traz novamente relevância para essas organizações. “Ganhando em representatividade, elas também voltaram a ser alvo de interesses político-partidários”<sup>71</sup>. “Entretanto, a ausência de uma política pública voltada para a urbanização das favelas contribuía para o fortalecimento daquilo que foi chamado de política da ‘bica d’água’”<sup>72</sup>, troca de votos por pequenos benefícios para a comunidade.

Na década de 1980 inaugura-se uma nova forma de relacionamento do poder público com as favelas com a eleição de Leonel Brizola (1983/86) para o governo do Estado. “Além da tentativa de se estabelecer um padrão diferente na relação da polícia com os moradores, foram criados diversos programas voltados para a urbanização das favelas”<sup>73</sup>. Redemocratização dá novo impulso ao associativismo nas favelas. A organização popular consegue significativa ampliação de acesso à água, esgoto, coleta de lixo, asfaltamento e iluminação. Também são construídas escolas, creches e postos de saúde. Porém se avança muito pouco na regularização fundiária.

Após anos de iniciativa própria para resolver as carências das suas comunidades, as associações passam ver a solução na atuação do Estado. Era ele quem tinha a obrigação de entrar na favela para prover aqueles serviços básicos. Em 1980, das 364 favelas cadastradas, apenas 1% delas tinha rede oficial de esgoto completa, 6% possuía rede de água e 17% tinha coleta de lixo suficiente.

Em 1985 é eleito prefeito Saturnino Braga, cujo vice era Jó Rezende, ex-presidente da Famerj. Estreita-se, portanto, ainda mais a relação entre poder público e associações. São criados Conselhos Governo-Comunidade para definir quais bens públicos seriam levados às favelas. Os conselhos eram formados pelas associações de moradores, entidades religiosas, comerciais e filantrópicas.

Outros programas de governo foram o “Cada família, um lote”, que tinha por objetivo a regularização fundiária; e o Programa de Favelas da Cedae (Proface). Foram comprados de

---

<sup>70</sup> BLANK, Gilda. Op. Cit. p.99.

<sup>71</sup> PANDOLFI, Dulce e GRYNSPAN, Mario. Op. Cit. p. 246.

<sup>72</sup> Ibidem. p. 247.

<sup>73</sup> Ibidem. p. 247.

equipamentos pela Comlurb para coleta de lixo em morros. Realizaram-se também os primeiros convênios entre empresas estatais e associações de moradores para a realização de obras de infraestrutura (a empresa fornecia o projeto e a assistência técnica, enquanto as associações recebiam verbas para a contratação de mão-de-obra e uma taxa de administração de 5% que deveria ser utilizada em obras na comunidade).

Dessa forma, o relacionamento associação-Estado passa a ser direto, sem a intermediação de parlamentares<sup>74</sup>. Em pouco tempo, muitos diretores de associação e lideranças estavam dentro da máquina administrativa, contratados como “agentes comunitários”.

A despeito das melhorias, o déficit continuava alto. Em 1990, apenas 3,7% dos domicílios tinham título de propriedade, menos de 20% tinha sistema de esgoto e cerca de 60% tinha água encanada.

O programa Favela-Bairro se inicia em 1993. Segue na onda de atendimento às demandas das associações. Reconhece de vez a urbanização como política mais adequada para atender às demandas de grupos populares. A maior parte das favelas se encontra já com uma imagem bem diferente da primeira construção do imaginário da cidade. Contudo, as representações estigmatizantes e preconceituosas permaneceram na mentalidade das classes dominantes.

O Favela-Bairro dá continuidade às obras de estrutura urbana com a gestão conjunta das associações de moradores. “Nos anos 1990, portanto, as associações de moradores continuaram a se afirmar, ao menos boa parte delas, como gestoras de recursos públicos. Elas acumularam, por isso mesmo, um enorme poder, na medida em que podiam repassar financiamentos, contratar funcionários, terceirizar serviços”<sup>75</sup>. A gestão conjunta se dava com a exigência da associação de moradores de que o maior número de postos de trabalhos nas obras fossem para pessoas da comunidade e que o fornecimento de serviços de apoio (alimentação, por exemplo) fosse feito pelos moradores. Essa aproximação com o poder público acabou gerando também conflitos e acirrando disputas internas<sup>76</sup>. Grandes favelas como a Rocinha e a Maré tiveram mais de uma associação as representando o que acabou aumentando disputas por recursos e recriando o ambiente para a compra de votos.

“Para além das disputas se essa nova posição conferiu às associações de moradores um enorme poder, ela também pesou, por outro lado, para que elas experimentassem uma redefinição que se apresenta sob a forma de um esvaziamento político. Elas foram deixando de desempenhar um papel de organização, mobilização e pressão, na medida em que o atendimento de demandas locais passou a depender, muito mais, dos vínculos, do acesso, dos

<sup>74</sup> Op. Cit. p. 249.

<sup>75</sup> Ibidem. p. 250.

<sup>76</sup> Loc. Cit.

contatos dos dirigentes com o poder público. Com isso, seus presidentes passaram a ser uma referência mais forte do que as próprias associações.”<sup>77</sup>

A contratação de “agentes comunitários” pelos governos pode ser vista por dois ângulos. De um lado, o governo passa a ter uma relação direta com a comunidade, excluindo antigos intermediários, como políticos e, até mesmo, os novos intermediários, como as ONGs. Por outro lado, esses agentes comunitários que passam a participar do governo, gerenciando e planejando programas de urbanização para a comunidade, depois de algum tempo, não podem mais ser considerados representantes dessas comunidades, mas sim representantes do próprio Estado.

Vários autores chamam a atenção para um novo ator político que passou a ganhar importância cada vez maior a partir dos anos 1980, que é o tráfico de drogas. Desde então, o tráfico de drogas passou a disputar a direção de algumas associações de moradores, o que vem excluindo, pela intimidação, a participação de outros grupos<sup>78</sup>. “Associações de moradores têm sido manipuladas e líderes ‘comunitários’ muitas vezes já foram perseguidos e ameaçados – e até mesmo executados por ou a mando de traficantes.”<sup>79</sup>

Trata-se de uma das formas que as organizações criminosas têm de influenciar na política, fazendo das associações instrumentos para alcançar seus objetivos ilícitos. Apesar de ser uma aparente relação simbiótica, a aproximação das organizações criminosas com as associações de moradores, a verdade é que este fenômeno faz com que os moradores tenham medo de participar. Além disso, a sociedade (“do asfalto”) passa a ver com desconfiança o ganho de autonomia das comunidades, rejeitando proposições de aumento da participação popular.

No início, alguns intelectuais sugeriram um caráter “Robin Hood” para as organizações de traficantes de varejo, como o Comando Vermelho, cujo lema era “Paz, Justiça e Liberdade” (posteriormente adotado pelo PCC). Contudo, nos anos 1990 o perfil do traficante muda, sendo cada vez mais jovem e nem sempre tendo sido criado na comunidade em que atua. A conquista de territórios se torna imprescindível para a manutenção e a rentabilidade do comércio varejista. Se já houve algo de revolucionário nesses grupos de traficantes, atualmente sua intenção é muito mais ordenar o *status quo* do que eliminá-lo<sup>80</sup>. Os traficantes de varejo têm uma relação ambígua com o Estado (e os capitalistas): são

---

<sup>77</sup> Ibidem. p. 252.

<sup>78</sup> Ibidem. p. 253.

<sup>79</sup> SOUZA, Marcelo José Lopes de. A prisão e a ágora. Reflexões em torno da democratizaçãodo planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. p. 64.

<sup>80</sup> Ibidem. p.131

reprimidos por ele em sua face “oficial”, ao mesmo tempo que se mantêm graças a agentes estatais corruptos.

O expansionismo do tráfico ameaça legítimos movimentos sociais autônomos, inclusive aqueles cuja origem se deu fora das favelas. É o caso de algumas experiências de sem-teto narradas por Souza. Em 2004, militantes do Movimento dos Sem Teto em São Paulo foram expulsos de um assentamento por se recusarem a aceitar o poder dos traficantes<sup>81</sup>. O que se vê hoje é uma reprise do que ocorreu na década de 1980 com líderes de associações de moradores de favelas que não quiseram se submeter aos traficantes.

Entre os traficantes, percebe-se sempre uma estratégia territorial, cooptando líderes menores e introduzindo novos moradores de sua confiança no assentamento. Também em 2004, no Rio de Janeiro, a Frente de Luta Popular enfrentou problema semelhante, com relação a traficantes do Morro da Providência que queriam dominar três ocupações de sem teto no centro da cidade. Uma comissão de sem tetos conseguiu negociar com os traficantes, porém o ocorrido em São Paulo só não se repetiu, pois as ocupações não eram prioridade para o chefe do tráfico local. Além disso, os prédios ocupados eram de propriedade do governo federal, e a presença de traficantes poderia chamar muita atenção da mídia<sup>82</sup>.

Se a presença de traficantes é um obstáculo ao desenvolvimento saudável de movimentos sociais e ativismos, a cultura policial tampouco costuma ser solo favorável para estas organizações. Se a polícia existe para garantir a ordem socioespacial vigente e os movimentos questionam essa ordem, muitas vezes mediante uma afronta direta (invasão de imóveis, bloqueio de ruas para protesto, etc) os conflitos entre esses dois grupos serão latentes<sup>83</sup>. Isso vale tanto para a polícia estatal quanto, principalmente, para a paraestatal: as milícias. “Não é fácil imaginar que atividades de formação política crítica e congêneres possam florescer em territórios controlados por forças paramilitares como as ‘milícias’. A presença de tais ‘milícias’ é incompatível com a transformação de espaços em ‘territórios dissidentes’”.

“Em tais circunstâncias, certos ativismos sociais e suas organizações ficam em uma situação muito difícil: ao mesmo tempo em que disputam com o Estado o exercício do planejamento e da gestão do espaço da cidade, a começar pela escala microlocal de seus ‘territórios dissidentes’, como ocupações promovidas e mantidas pelo movimento dos sem-teto – ou, simplesmente, tentam trazer melhorias infraestruturais e outras para espaços segregados, como no caso de tantas associações de moradores de favelas -, são obrigados a fazer malabarismos para resistir ao assédio daqueles agentes que disputam com o Estado o controle social efetivo em certos espaços”<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> Ibidem. p.128

<sup>82</sup> Ibidem. p.130

<sup>83</sup> Ibidem. p.139

<sup>84</sup> Ibidem. p.147



Em suma, pode-se se dizer que, nos últimos 100 anos, as relações entre Poder Público e favela evoluíram e se tornaram mais complexas. Os ativismos e movimentos sociais surgidos dentro das comunidades carente cariocas comportam atualmente um conjunto heterogêneo de atores com demandas próprias.

As associações de moradores não podem mais ser consideradas meros ativismos de bairro. Seguindo a lógica do restante da sociedade civil, estas organizações se estruturaram e se politizaram, podendo, atualmente serem chamadas de movimentos sociais urbanos. Ao lado delas, encontram-se velhos e novos atores sociais como igrejas, ONGs e facções criminosas.

Pode-se dizer que, com a redemocratização, esses movimentos sociais atingiram um auge de autonomia e importância. Contudo, com a consolidação da democracia representativa, esses canais de participação política mais diretos (sindicatos, associações, entidades de classe) vão perdendo importância para os caminhos institucionais de participação (cargos eletivos). Com isso, cada vez mais as associações perdem legitimidade e os líderes comunitários se dedicam à carreira política representativa. Atualmente, com as UPPs, há indícios de que essas associações estejam perdendo força política para o Estado através da polícia (36% dos moradores de favelas não pacificadas acham que elas controlam a comunidade, enquanto apenas 11% acham isso nas comunidades pacificadas).

Além da cooptação política, um novo problema enfrentado nas grandes metrópoles é a influência da violência de grupos criminosos territorializantes e da fragmentação do tecido socioespacial no desenvolvimento de movimentos sociais mais autônomos e representativos. Dessa forma, várias instituições que poderiam servir de palco para a participação política se encontram subutilizadas como trampolim político de políticos profissionais. Tanto as associações, como as ONGs, têm se dedicado, cada vez mais, a demandas pontuais e abandonado lutas históricas pela reforma urbana como um todo.

“Sem dúvida, hoje, existe nas favelas um universo bastante dinâmico. Estão em curso diversos projetos sociais e iniciativas culturais. Essa diversidade, contudo, contrasta com uma certa ausência, sentida por muitos moradores, de instâncias que falem pela favela como um todo, que consigam apresentá-la como um projeto coletivo.”<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> PANDOLFI, Dulce; GRYNSPAN, Mario. Op. Cit. p. 253.

## 2.CIDADANIA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Uma vez analisados os atores políticos e suas origens tanto no contexto nacional, quanto no microcontexto local das comunidades carentes do Rio de Janeiro, trataremos da questão teórica da cidadania e sua ligação com os direitos fundamentais. A partir daí, será possível destacar seu papel na promoção desses direitos e na melhoria das condições de vida dos cidadãos. Em seguida, a partir de um estudo sobre os Direitos políticos no atual sistema democrático, pretende-se questionar seus rumos com o objetivo de aprofundá-los e distribuí-los melhor, aumentando a participação política e viabilizando novos caminhos para a demanda por novos direitos.

### 2.1. Cidadania

A ideia de cidadania surge na antiguidade clássica como o elo entre o homem livre a cidade, que lhe reconhecia direitos de lhe impunha obrigações<sup>86</sup>. Contemporaneamente, desde a Revolução Francesa, a cidadania passa a abranger o conjunto de direitos fundamentais do homem.

A visão à qual se está mais acostumado a interpretar a cidadania é a sociológica, mais precisamente a concepção de Marshall. A defesa desse autor de uma evolução histórica dos direitos fundamentais exerceu grande influência sobre os estudos a respeito da cidadania, ao mesmo tempo em que valorizou o Estado de Bem Estar Social<sup>87</sup>. No entanto, segundo o Professor Ricardo Lobo Torres, a visão historicista de Marshall redundava em um evolucionismo ingênuo<sup>88</sup>. Torres critica também o fato de que essa visão foca exclusivamente nas lutas de classe que resultam na criação dos direitos, mas não na estrutura dos direitos em si.

Por essa razão, Torres defende a existência de um **déficit teórico**<sup>89</sup> da transição dos direitos fundamentais para os sociais, que advém da tensão, no direito positivo, entre os valores de liberdade e justiça social. Para ele, a chave para superar essas contradições seria

---

<sup>86</sup> TORRES, R. L. A Cidadania Multidimensional na Era dos Direitos. In: Ricardo Lobo Torres. (Org.). Teoria dos Direitos Fundamentais. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.p.247

<sup>87</sup> Ibid. p.249

<sup>88</sup> Ibid. p.250

<sup>89</sup> Ibid. p.243.

um enfoque jurídico da cidadania (nem histórico nem sociológico), através da estrutura dos direitos<sup>90</sup>.

O conceito jurídico de cidadania, portanto, seria a pertinência do indivíduo à comunidade que lhe assegura uma constelação de direitos e o seu quadro de deveres, tanto no plano local e nacional, como internacional e supranacional<sup>91</sup>. A cidadania também cria vínculos não só entre o indivíduo e o Estado, como com os indivíduos entre si.

Uma análise jurídica da cidadania permite a classificação dos direitos não em gerações, mas sim em dimensões (temporais, espaciais, etc) de acordo com a estrutura do direito em si e não em bases meramente cronológicas. Tal classificação tem relevância, pois visa investigar a verdadeira amplitude de cada direito e qual é a relação de interdependência entres os vários tipos de direito dentro do sistema jurídico. Nesse sentido, o conceito atual de cidadania abrange os direitos fundamentais, os políticos, os sociais e econômicos, e os difusos.

Os **Direitos fundamentais** referem-se à liberdade. Do ponto de vista da relação entre indivíduo e Estado, constituem tanto um *status negativus* (não ingerência do Estado na autodeterminação do indivíduo), como *status positivus* (a garantia dessa liberdade através da polícia, exército, judiciário, diplomacia, etc) e *status positivus libertatis* (mínimo existencial, que são as prestações dadas para combater a pobreza absoluta).

Os **Direitos sociais e econômicos** são aqueles que se relacionam com a justiça social (nas relações de trabalho e na distribuição da riqueza). Constituem *status positivus socialis*. O mínimo existencial não pode integrar essa categoria, pois é um pressuposto para a liberdade (por isso, direito fundamental). Os **Direitos difusos** englobam uma gama de direitos transindividuais que podem possuir ou não a generalidade dos direitos humanos. Por compreenderem ainda um conjunto pouco homogêneo, podem ter tanto o *status negativus* quanto o *positivus*.

Os **Direitos políticos** são os direitos de participação, por via representativa ou direta, nas decisões políticas. Possuem *status activae civitatis*, pois é por meio dele que se dá a reivindicação de outros direitos.

Esses últimos merecem destaque, pois são o grande foco dessa pesquisa. Não que os demais direitos não sejam importantes, mas, segundo as bases teóricas adotadas nesse trabalho, os Direitos políticos desempenham um papel chave na conquista e na efetivação dos outros direitos fundamentais.

---

<sup>90</sup> Ibid. p. 243

<sup>91</sup> Ibid. p. 251

Retornando à questão da cidadania, em suma, Ricardo Lobo Torres privilegia, pelos motivos que mencionamos, a visão jurídica (cidadania dividida em dimensões com base na estrutura dos direitos) em detrimento da visão sociológica de Marshall.

Pode-se citar também a visão histórica de cidadania de Norberto Bobbio. Segundo Bobbio “os direitos humanos não são um dado da natureza ao modo do jusnaturalismo. São um construído jurídico historicamente voltado para o aprimoramento político da convivência coletiva”<sup>92</sup>. Para ele, os direitos do homem são direitos históricos; nascem no início da era moderna, juntamente com a concepção individualista da sociedade; e tornam-se um dos principais indicadores do progresso histórico<sup>93</sup>.

Por mais evidentes que possam parecer, os direitos do homem nascem em certas circunstâncias, caracterizadas pela reivindicação de novas liberdades, de maneira gradual e não definitiva<sup>94</sup>. “Nascem quando devem ou podem nascer. Nascem quando o aumento do poder do homem sobre o homem (...) ou cria novas ameaças à liberdade do indivíduo, ou permite novos remédios para as suas indigências”<sup>95</sup>. A liberdade religiosa, por exemplo, é efeito das guerras de religião; as liberdades civis, da luta dos parlamentos contra os soberanos absolutistas; a liberdade política e a liberdade social, do nascimento, do crescimento e do amadurecimento do movimento de trabalhadores assalariados, dos camponeses, dos pobres.

Longe de se eleger apenas uma dessas correntes como válida, acreditamos ser possível realizar um diálogo entre as três. Enquanto a sociológica e a histórica se debruçam sobre as condições materiais que dão suporte para o aparecimento de novos direitos, a jurídica foca na estrutura e na finalidade de cada um desses direitos que compõem a cidadania. Na visão jurídica, deixa-se transparecer que o importa é a maximização dos direitos, e para isso ela estuda o papel de cada espécie de direito no sistema. Apesar de Marshall demonstrar que o objetivo da cidadania é o atingir o Estado de Bem Estar Social, Bobbio defende uma caracterização teleológica da cidadania. Para ele, através da maximização de direitos (que se dá na medida em que são criadas condições materiais para tal) é possível se atingir a paz. Essa visão teleológica é totalmente compatível com a concepção jurídica de cidadania.

O próprio Torres declara que: “a temporalidade só pode se explicar como a dimensão histórica para o conhecimento e a realização dos direitos humanos, mas não de sua

<sup>92</sup> LAFER, Celso. Prefácio. In: BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Tradução: Carlos de Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. IX

<sup>93</sup> BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Tradução: Carlos de Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 2.

<sup>94</sup> Ibid. p.5.

<sup>95</sup> Ibid. p.6.

existência”<sup>96</sup>. Em outras palavras, enquanto o enfoque jurídico estuda o sentido deontológico, o enfoque sociológico e histórico trabalha com executabilidade dos direitos.

A visão histórica, por exemplo, também visa a suprir o déficit teórico apontado por Torres entre os direitos fundamentais e os sociais. Bobbio defende que os direitos do homem são históricos, e não estão baseados em apenas um único fundamento transcendental. Não há um só fundamento, há fundamentos. Por isso, justificamos, em um primeiro momento, o estudo dos pressupostos sociais e históricos para enfim transitarmos para o campo jurídico e institucional.

## **2.2. Historicidade dos direitos fundamentais**

Foi o filósofo de origem tcheca Karel Vašák quem primeiro concebeu a classificação dos Direitos Fundamentais em gerações. Inspirado no lema da revolução francesa, apresentou uma palestra em Estrasburgo (1979), na qual dividiu os direitos, por ordem de aparição, em três gerações, cada uma correspondendo a uma palavra do bordão revolucionário: liberdade, igualdade e fraternidade. Contudo, segundo relata o Professor Antônio Trindade, o próprio Vašák lhe confessou pessoalmente que a classificação teria surgido de forma desprezível.

De fato, as Gerações de direito ficaram famosas graças a Norberto Bobbio, na introdução de sua obra “A Era dos Direitos”. Segundo o professor italiano, os direitos de primeira geração seriam as liberdades civis (direito à vida, à propriedade, liberdade de expressão, de locomoção, de religião, etc.) e os direitos políticos, que foram conquistados com as revoluções burguesas. Para ele, liberdades negativas, pois demandam um não-fazer do Estado. Na segunda geração, após a revolução industrial e o surgimento do proletariado, foi possível a conquista de direitos sociais e econômicos, dentre os quais os direitos trabalhistas, direito à instrução e direito à seguridade social. Estes direitos exigiriam uma contraprestação positiva do Estado.

A terceira geração é descrita pelo próprio Bobbio como “heterogênea e vaga”. O único direito citado por ele que, sem dúvida, faria parte dessa geração é o direito a um meio-ambiente não poluído. Ele cita outros autores que incluem o direito ao desenvolvimento, à paz internacional, à comunicação (Jean Rivera), direitos da família, do povo, da nação, da humanidade (Lafer), direitos do consumidor, à qualidade de vida, à liberdade de informação (Pérez). Segundo ele, as condições materiais que os teriam viabilizado foram um progresso tecnológico capaz de causar danos irreversíveis à natureza.

---

<sup>96</sup> TORRES, R. L. Op. Cit. p.257

Bobbio ainda acrescenta uma possível quarta geração, referente aos efeitos cada vez mais traumáticos da pesquisa biológica, que conteria direitos à privacidade e segurança genética, com vistas a proteger o homem contra novas ameaças a sua liberdade. Comparando com as duas primeiras gerações, as duas últimas se diferenciariam daquelas, pois podem exigir ou não a atuação do Estado.

Ainda sobre o tema, Bobbio afirma que "os direitos de terceira geração (...) não poderiam ter sido sequer imaginados quando foram propostos os de segunda geração, do mesmo modo como estes últimos (...) não eram sequer concebíveis quando foram promulgadas as primeiras Declarações setecentistas."<sup>97</sup> Isto porque "novos carecimentos nascem em função da mudança das condições sociais e quando o desenvolvimento técnico permite satisfazê-lo".<sup>98</sup>

Bonavides comenta a respeito dessas gerações, porém o palpite do autor brasileiro é bem diferente do de Bobbio acerca da quarta geração,. Ele inclui direito à democracia (direta), à informação e ao pluralismo<sup>99</sup>. Também sugere o uso da palavra "dimensão" no lugar de "geração", como forma de evidenciar o caráter cumulativo de e não substitutivo de cada categoria.

Ainda com esta última ressalva, persistem algumas críticas acerca da classificação em gerações/dimensões. Um argumento seria a "ideia de que o reconhecimento de uma nova geração somente pode ou deve ocorrer quando a geração anterior já estiver madura o suficiente, dificultando bastante o reconhecimento de novos direitos, sobretudo nos países ditos periféricos (em desenvolvimento), onde sequer se conseguiu um nível minimamente satisfatório de maturidade dos direitos da chamada 'primeira geração'"<sup>100</sup> George Lima chama a atenção para o fato de que "por causa disso, a teoria contribui para a atribuição de baixa carga de normatividade e, conseqüentemente, de efetividade dos direitos sociais e econômicos, tidos como direitos de segunda geração e, portanto, sem prioridade de implementação."<sup>101</sup>

O mesmo autor defende que as gerações também não retratam a verdade histórica. A ordem das gerações varia de país para país. Vašák provavelmente se inspirou na história dos países mais desenvolvidos da Europa Ocidental (assim como Marshall havia escrito sua teoria com base na experiência inglesa). De fato, em países como a França, a burguesia primeiro

<sup>97</sup> BOBBIO, Norberto. Op. Cit. p.6.

<sup>98</sup> Loc.Cit.

<sup>99</sup> BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 517.

<sup>100</sup> LIMA, George Marmelstein. Críticas à teoria das gerações (ou mesmo dimensões) dos direitos fundamentais. Jus Navigandi. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4666> Acesso em 12/01/2010.

<sup>101</sup> Loc.Cit.

derrubou os privilégios medievais, instituindo, no Estado Liberal, os direitos civis e os políticos (ainda de forma elitista), para só depois, com o desenvolvimento industrial e o surgimento de uma classe proletariada, se criarem os primeiros direitos sociais e econômicos.

Esta lógica não correspondeu totalmente ao que aconteceu no Brasil, por exemplo, como veremos adiante. Muitos países comunistas, como a China e a Rússia, saíram de economias ainda quase feudais direto para um Estado Socialista, que foi muito mais eficiente em conceder direitos de segunda geração do que de primeira.

De fato, não se pode falar em uma teoria única antes da fase de internacionalização dos direitos, vez que “A luta pelos direitos, todos eles, sempre se deu dentro das fronteiras geográficas e políticas do Estado-nação”<sup>102</sup>.

Percebemos que há várias críticas no discurso das gerações de direito, o que, contudo, não tira sua relevância. Em primeiro lugar, devemos nos voltar para a importância dessa classificação dentro da obra de seu maior difusor, Norberto Bobbio. Em “A Era dos Direitos”, a passagem que explica de forma muito superficial a classificação está presente em apenas duas páginas da introdução do livro. Em todo o resto do texto, Bobbio prefere descrever a evolução dos direitos humanos sob outros aspectos. A classificação mais usada pelo autor italiano é: **direitos de liberdade**, **direitos políticos** e **direitos sociais**. Ele não nega certa ordem cronológica entre esses direitos.

Os direitos de liberdade teriam sido os primeiros a se firmarem como liberdades em relação ao Estado; os políticos, como uma liberdade positiva em relação ao Estado (autonomia); e os sociais, como uma liberdade através do Estado. Eles teriam surgido nessa ordem, mas todos continuariam evoluindo e se ampliando, em virtude das novas condições materiais que vêm se implementando. A tendência, por exemplo, dos direitos políticos deveria ser uma participação cada vez maior da sociedade, tanto quantitativa, quanto qualitativa.

Em segundo lugar, e talvez com maior destaque, é compreender qual a razão da abordagem histórica da Era dos Direitos. Segundo Bobbio, a questão da historicidade estava relacionada com a fundamentação desses direitos. Durante muito tempo, o jusnaturalismo tentara encontrar um único fundamento para todos os direitos fundamentais. Isto havia obstado a criação de novos direitos que não fossem compatíveis com esse único fundamento. Isto porque havia um aparente paradoxo entre os direitos de liberdade e os sociais. Se por um lado as liberdades implicariam, segundo ele, abstenções do Estado, os direitos sociais imporiam obrigações positivas. Portanto, "a realização integral de uns impede a realização

---

<sup>102</sup> CARVALHO, José Murilo. Op. Cit. p.12.

integral dos outros. Quanto mais aumentam os poderes dos indivíduos, tanto mais diminuem as liberdades dos mesmos indivíduos."<sup>103</sup>

Ele ainda justifica essa dicotomia na oposição liberalismo-socialismo:

"é uma sociedade em que a cada dia adquirimos uma fatia de poder em troca de uma falta de liberdade. Essa distinção entre dois tipos de direitos humanos, cuja realização total e simultânea é impossível, é consagrada, de resto, pelo fato de que também no plano teórico se encontram frente a frente e se opõem duas concepções diversas dos direitos do homem, a liberal e a socialista. (...) é preciso escolher ou, pelo menos, estabelecer uma ordem de prioridade"<sup>104</sup>

Portanto, num primeiro momento, a importância da historicidade jaz sob a fundamentação. Como os direitos são históricos (quer dizer que eles são geralmente aceitos – há um consenso – num determinado momento histórico), não é possível encontrar um fundamento único para todos os direitos do homem. Por muitos anos, a ilusão do fundamento absoluto foi um obstáculo à introdução de novos direitos<sup>105</sup>.

Os direitos humanos poderiam ser justificados de 3 formas diferentes: pela natureza humana, por serem uma verdade evidente, ou por sua aceitabilidade num dado momento histórico. A natureza humana sempre foi tema controverso. Se ela existe, poder-se-ia tanto se basear em teorias de um estado de natureza onde o homem é livre (Kant), como onde o natural seria a lei do mais forte (Spinoza). A verdade evidente também é um conceito variável. Provavelmente para os idealizadores das primeiras declarações de direitos, parecer-lhes-ia evidente a propriedade ser sagrada e absoluta.

Logo, a aceitabilidade das ideias de proteção de direitos do homem é a única forma de justificação que pode ter uma prova concreta. Nesse sentido, é inegável a progressão do consenso entre as pessoas das ideias de direitos humanos. Primeiro no âmbito dos Estados nacionais e, a partir de 1948, em nível mundial. A Declaração Universal dos Direitos do Homem é uma prova de que determinado sistema de valores foi aceito por grande parte dos Estados do planeta como um objetivo a se alcançar. Mesmo que muitos ainda não os respeitem, o simples compromisso que assumiram ao assinar a declaração (coisa à qual não estavam obrigados), já demonstra que seu conteúdo era, pelo menos, o que se pode chamar de "moralmente correto".

Após a Carta de 1948, portanto, o problema dos fundamentos perdeu grande parte do interesse<sup>106</sup>. A principal discussão deixa de ser a fundamentação dos direitos para ser sua ampla e escrupulosa efetivação. Para isso, Bobbio defende a persecução das condições

---

<sup>103</sup> Ibid. p. 21.

<sup>104</sup> Ibid. p.42.

<sup>105</sup> BOBBIO, Norberto. Op. Cit. p.21

<sup>106</sup> Ibid. p.23



(técnicas, políticas, sociais, econômicas) das quais depende a realização de direitos. Bobbio cita o caso da efetivação dos direitos sociais, que, por muito tempo, sofreram resistência, não pela sua falta de fundamento, mas sim por serem considerados inexecutáveis. Trata-se, portanto, de um problema político, e não filosófico<sup>107</sup>. Com isso pode-se dizer que a teoria historicista de Bobbio de fato não se contrapõe à teoria jurídica de Ricardo Lobo Torres (em dimensões), mas sim a complementa, já que ambas são visões preocupadas com a efetividade dos Direitos Humanos.

Partindo da premissa dos múltiplos fundamentos, a tarefa de encontrá-los torna-se possível. Mas essa busca "não terá nenhuma importância histórica se não for acompanhada pelo estudo das condições dos meios e das situações nas quais este ou aquele direito pode ser realizado"<sup>108</sup>. Isso mostra que Bobbio está mais interessado na efetivação desses direitos do que na sua mera justificação. "O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los."<sup>109</sup>

É evidente a importância que Bobbio dá às condições materiais como pressupostos determinantes para o aparecimento dos direitos humanos. Foram mudanças na sociedade que viabilizaram ao homem vislumbrar novos direitos que não eram tão evidentes em outras épocas, como evidenciado neste trecho:

"A realidade de onde nasceram as exigências desses direitos era constituída pelas lutas e pelos movimentos que lhes deram vida e as alimentaram: lutas e movimentos cujas razões, se quisermos compreendê-las, devem ser buscadas não mais na hipótese do estado de natureza, mas na realidade social da época, nas suas contradições, nas mudanças que tais contradições foram produzindo em cada oportunidade concreta"<sup>110</sup>

Outros autores, como Fábio Konder Comparato, também não deixam de expressar seu otimismo ao descrever historicamente os direitos fundamentais: "Este livro procura mostrar como se foram criando e estendendo progressivamente, a todos os povos da Terra, as instituições jurídicas de defesa da dignidade humana contra a violência, o aviltamento, a exploração e a miséria".<sup>111</sup> Por isso, a análise histórica dos direitos humanos tem sua importância atual como um instrumento de monitoramento dessa "evolução".

Em segundo lugar, a lição deixada por Bobbio sobre a historicidade dos direitos humanos é que devemos dar maior importância à sua realização e efetivação. De que adiantou no Brasil os direitos civis e políticos estarem positivados desde a independência se apenas agora estamos vivendo um período de estabilização desses direitos? A busca pelos diversos

<sup>107</sup> Loc. Cit.

<sup>108</sup> Ibid. p.23-24.

<sup>109</sup> Ibid. p. 23.

<sup>110</sup> Ibid. p.51.

<sup>111</sup> COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos Direitos Humanos. São Paulo: Saraiva, 2007. p.1.

fundamentos possíveis para os direitos do homem não é ilegítima nem está destinada ao fracasso. Contudo, não terá nenhuma importância histórica se não for acompanhada pelo estudo das condições, dos meios e das situações nas quais este ou aquele direito pode ser realizado<sup>112</sup>.

Tudo isso reflete a tendência marxista de Bobbio. Além do relevo que o autor dá às condições materiais e históricas como determinantes do surgimento dos direitos, ele também vê uma evolução lógica do Estado liberal para o Estado democrático e culminando no Estado Social. Isso também está intimamente ligado com a sua percepção da filosofia da história, que tenta identificar um sentido para os acontecimentos históricos.

"filosofia da história significa, diante de um evento ou uma série de eventos, pôr o problema do 'sentido', segundo uma concepção finalística (...) [Esses eventos] se tornam sinais ou indícios reveladores de um processo, não necessariamente intencional, no sentido de uma direção preestabelecida." <sup>113</sup>

Sendo o homem um animal teleológico, a filosofia da história representa a transposição dessa interpretação finalista da ação de cada indivíduo para a humanidade em seu conjunto, como se a humanidade fosse um indivíduo ampliado<sup>114</sup>.

"O importante é que quem crê oportuno operar essa transposição, seja ela legítima ou não do ponto de vista do historiador profissional, deve estar consciente de que passa a se mover num terreno que, com Kant, podemos chamar de história profética, ou seja, de uma história cuja função não é cognoscitiva, mas aconselhadora, exortativa ou apenas sugestiva"<sup>115</sup>

Logo, Bobbio vê a história do homem como um processo que objetiva um fim. É notório o progresso científico e tecnológico advindo deste processo. Mas e o progresso moral? Bobbio acredita que também no campo da moral, a humanidade tem experimentado, pelos menos nos últimos séculos, um progresso. A afirmação dos direitos do homem, para ele, é o sinal contundente deste passo à frente, pois eles são um caminho para a paz.

"Mesmo hoje, quando o inteiro decurso histórico da humanidade parece ameaçado de morte, há zonas de luz que até o mais convicto dos pessimistas não pode ignorar: a abolição da escravidão, a supressão em muitos países dos suplícios que outrora acompanhavam a pena de morte e da própria pena de morte. É nessa zona de luz que coloco, em primeiro lugar, juntamente com os movimentos ecológicos e pacifistas, o interesse crescente de movimentos, partidos e governos pela afirmação, reconhecimento e proteção dos direitos do homem." <sup>116</sup>

Nesse sentido, a essência da filosofia da história cai muito bem ao mundo do Direito, pois é uma ciência preocupada com o dever-ser. Para que serve a história ao jurista senão para lhe fornecer ferramentas para o aprimoramento e melhor interpretação dos institutos jurídicos de sua época? Isso justifica duas coisas nesta dissertação. Primeiro, a análise exaustiva das

<sup>112</sup> BOBBIO, Noberto. Op. Cit. p.23

<sup>113</sup> Ibid. p.47.

<sup>114</sup> Ibid. p.48

<sup>115</sup> Loc. Cit.

<sup>116</sup> Ibid. p.51.

condições históricas, sociais e políticas sobre as quais se pretende erguer um sistema político-jurídico participativo, pois caso este sistema seja construído destoante do contexto em que se insere, será apenas letra morta e não atingirá seus objetivos.

Em segundo lugar, justifica a persistência na crença de que a ampliação qualitativa de direitos, nesse caso, os direitos políticos, além de servir de base para a reivindicação e efetivação de outros direitos fundamentais, constitui mais um passo na direção de uma sociedade mais justa. Mais uma vez, a inquietação maior se dá com a máxima realização dos direitos do homem, ampliando a cidadania tanto objetivamente (mais direitos respeitados) como subjetivamente (mais pessoas com direitos respeitados). Em várias passagens Bobbio transparece que as “zonas de luz” que encontramos do início da Era Moderna até os dias de hoje, fazem crer que a paz é o sentido da história. De uma maneira quase profética, Bobbio afirma que processo histórico de construção dos Direitos Humanos é uma condição à consolidação da Democracia, a qual, por sua vez, é pressuposto para a Paz entre os povos:

“Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos. Em outras palavras, a democracia é a sociedade dos cidadãos, e os súditos se tornam cidadãos quando lhes são reconhecidos alguns direitos fundamentais; haverá paz estável, uma paz que não tenha a guerra como alternativa, somente quando existirem cidadãos não mais apenas deste ou daquele Estado, mas do mundo”<sup>117</sup>.

Por último, cumpre apenas explicitar o grande desafio da teoria de Bobbio, que é questão dos países em desenvolvimento. Bobbio chama a atenção diversas vezes para o desenvolvimento econômico e tecnológico como condição para a prestação de direitos sociais (“Novos carecimentos nascem em função da mudança das condições sociais e quando o desenvolvimento técnico permite satisfazê-los”<sup>118</sup>). Contudo, como garantir que, a medida que este nível de desenvolvimento vem sendo alcançado, estes direitos sociais sejam legitimamente distribuídos entre os cidadãos de um país?

A grande contradição nesses lugares, como o Brasil, são os escassos recursos para a efetivação dos direitos humanos e a necessidade de uma proteção maior. Seus argumentos ficam evidenciados nesses trechos:

“uma prestação de serviços sociais por parte do Estado só podem ser satisfeitas num determinado nível de desenvolvimento econômico e tecnológico.”<sup>119</sup>

“Sabe-se que o tremendo problema diante do qual estão hoje os países em desenvolvimento é o de se encontrarem em condições econômicas que, apesar dos programas ideais, não permitem desenvolver a proteção da maioria dos direitos sociais.”<sup>120</sup>

---

<sup>117</sup> Ibid. p. 1.

<sup>118</sup> Ibid. p. 6.

<sup>119</sup> Ibid. p.70.

<sup>120</sup> Ibid. p. 43.

"É um problema cuja solução depende mesmo de um certo desenvolvimento da sociedade e, como tal, desafia até mesmo a constituição mais evoluída e põe em crise até mesmo o mais perfeito mecanismo de garantia jurídica."<sup>121</sup>

Ricardo Lobo Torres enfatiza também uma maior extensão dos direitos econômicos e sociais no mundo periférico: "Os direitos fundamentais e o mínimo existencial, especialmente nos países em desenvolvimento, têm uma extensão maior do que nas nações ricas, pela necessidade da proteção estatal aos bens essenciais à sobrevivência das populações miseráveis."<sup>122</sup>

Tal contradição, portanto, precisa ser superada. De fato, esta nova questão levou ao surgimento do "direito ao desenvolvimento" como tema recorrente dos debates sobre direitos humanos hoje em dia. Por isso, urge a adoção de medidas que garantam a consolidação desse direito, a fim de que a história da humanidade possa dar mais um passo à frente rumo à universalização dos direitos do homem.

### 2.2.1. Construção da Cidadania no Brasil

Em termos teóricos, a legislação brasileira teve marcos iniciais coincidentes historicamente com a Europa. Em outras palavras, pelo menos no plano legislativo, observando a evolução das constituições brasileiras, pode-se verificar um paralelo à teoria das gerações de direitos.

Os direitos civis e políticos que estão positivados na carta de direitos da Constituição Imperial de 1824 se assemelham àqueles positivados nas paradigmáticas declarações americana e francesa, e outras do séc. XIX. Os direitos sociais e econômicos também surgem no Brasil na Era Vargas, anos 1930, notadamente os direitos trabalhistas, seguindo também uma consonância com o surgimento desses direitos na Europa já industrializada, cuja constituição emblemática é a de Weimar de 1919, e nos EUA arrasado pela crise de 1929.

Os direitos ambientais, por excelência os principais representantes da quarta geração de direitos, já surgem na fase de internacionalização dos direitos humanos. Seu marco inicial mundial pode ser posicionado na Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural de 1972 que inaugura a Agenda XXI. No Brasil, a primeira lei a tratar do meio ambiente como um direito fundamental é a que institui a Política Nacional de Meio Ambiente em 1981. Em seguida, a nova constituição, em 1988, já incorpora literalmente o meio ambiente sadio como direito fundamental desta e das próximas gerações.

---

<sup>121</sup> Ibid. p .44.

<sup>122</sup> Ibid. p.286.

Contudo, como ressaltamos, os direitos humanos sempre dependeram, de condições materiais históricas que os viabilizaram. Portanto, talvez esteja aí a razão do descompasso da legislação brasileira e sua efetividade em relação aos direitos fundamentais, bem como a sua fragilidade frente a momentos de instabilidade política que praticamente suspenderam por completo alguns dos poucos direitos fundamentais que tinham efetividade.

Segundo Bonavides:

“Se esses direitos parecem já pacíficos na codificação política, em verdade se moveram em cada País constitucional num processo dinâmico ascendente, entrecortado não raro de eventuais recuos, conforme a natureza do respectivo modelo de sociedade, mas permitindo visualizar a cada passo uma trajetória que parte com frequência do mero reconhecimento formal para concretizações parciais e progressivas, até ganhar a máxima amplitude nos quadros consensuais de efetivação democrática do poder”<sup>123</sup>

Por isso, para que se entenda tal fenômeno, mais do que apenas investigar os fundamentos teóricos dos direitos humanos, é preciso compreender as circunstâncias históricas que permitiram que esses direitos florescessem em determinada época.

Do ponto de vista meramente ideológico, sempre existiram teorias que justificassem ideais de proteção aos direitos do homem de liberdade e igualdade. Contudo, é só a partir de Locke, no século XVII que estas ideias se desenvolverão de forma a influenciar concretamente a realidade política. Isto ocorre, sobretudo, porque foi durante essa época que elas encontraram campo histórico-social fértil, dando origem primeiro ao iluminismo e, após, ao liberalismo político.

Essas duas correntes foram a base para as revoluções burguesas dos séculos XVIII e XIX. Dessa forma, as ideias liberais burguesas chegam ao Brasil como um eco de revoluções longínquas em países de realidade muito distinta da nossa.

Como o próprio nome diz, as revoluções liberais foram burguesas. Ou seja, concebidas por essa camada social em ascensão e para atender, antes de qualquer coisa, seus próprios interesses.

A Inglaterra é o primeiro lugar a concretizar uma revolução burguesa já no século XVII e romper com o Antigo Regime por possuir uma burguesia em ascensão combinada a uma crise monárquica, o que só iria acontecer no continente europeu no século seguinte. O principal objetivo dessas revoluções foi a derrubada do Antigo Regime, ou seja, da monarquia absolutista e da sociedade estamental.

A história dos direitos fundamentais no Brasil já começa num contexto um pouco diferente. Apesar da existência, durante a colônia, de uma monarquia absolutista e de uma sociedade estratificada, os motivos que levaram à independência do país foram bem diversos

<sup>123</sup> BONAVIDES, Paulo. Op. Cit. p.517.

daqueles que motivaram as revoluções europeias. A economia do Brasil estava baseada na extração de minérios e, principalmente, na exportação de produtos agrícolas. Apesar da classe média resultante da economia mineira, a economia de fato era liderada pela aristocracia rural, que usava mão-de-obra escrava. Após mais de quatro séculos de Pacto Colonial, a burguesia brasileira era uma camada da sociedade politicamente inexpressiva.

Contudo, em 1822, o Brasil já experimentava havia 14 anos uma economia não submissa ao exclusivismo metropolitano português. A monarquia, por sua vez, estava enfraquecida após as revoluções liberais ocorridas em Portugal. E foi a ameaça de uma recolonização que fez permitiu o rompimento das elites brasileiras com a metrópole. Para José Murilo: “A principal característica política da independência brasileira foi a negociação entre a elite nacional, a coroa portuguesa e a Inglaterra, tendo como figura mediadora o príncipe D. Pedro.”<sup>124</sup>

A existência desses fatores históricos foi tão determinante para a criação do novo Estado, que podemos observar que, em momentos anteriores, quando já haviam ocorrido a Revolução Francesa e a independência dos EUA, a mera influência desta ideologia, aprendida por alguns colonos que haviam estudado na Europa, não foi capaz de adiantar no Brasil uma revolução baseada nas ideias liberais. Podemos citar nesse período a natimorta Inconfidência Mineira de 1789 (inspirada na independência americana), e as fracassadas Revolta dos Alfaiates de 1798 e Confederação do Equador de 1817 (sob a influência da Revolução Francesa).

Portanto, a implementação de algumas ideias liberais decorrentes da independência não significaram uma ascensão da burguesia, uma vez que a elite ruralista não permitiu a mudança da base econômica do país, baseada na monocultura de mão-de-obra escrava. Essa burguesia industrial só viria a aparecer no Brasil depois do começo do século XX, após a abolição da escravidão e o aumento da imigração. Mesmo assim, até hoje isso não significou um grande enfraquecimento daquela aristocracia rural.

A despeito de tudo isso, não se pode negar, em relação aos direitos fundamentais, que a Constituição do Império copiou em boa parte o rol de direitos das declarações europeias e americanas. Pode-se dizer, portanto, que a foi inevitável a penetração, mesmo com restrições, dos direitos civis e políticos durante esse período.

A sociedade estratificada do Antigo Regime quase desaparece. Por ser uma monarquia com religião oficial, por óbvio, mantiveram-se privilégios a membros da Igreja que eram remunerados e nomeados pela Coroa, bem como os privilégios da família real, sobretudo a

---

<sup>124</sup> CARVALHO, José Murilo. Op. Cit. p. 26.

figura do Imperador, que não era responsável pelos seus atos. Apesar disso, a Igreja já se encontrava sob o controle do Estado e a igualdade formal perante a lei determinada pela constituição acabou por eliminar benefícios que eram dados aos fidalgos pelas Ordenações Filipinas. É certo que muito da tradição de fidalguia já havia sido extinta desde a época de Pombal. Entretanto, há de se dar especial destaque ao Código Criminal do Império de 1830 que acaba com as prerrogativas de julgamento de nobres em relação aos plebeus.

Outro exemplo de sucesso dos direitos civis burgueses durante a república é a consolidação do direito de propriedade como um direito subjetivo quase que absoluto. Isto se verifica com o abandono do sistema de sesmarias logo como uma das primeiras medidas legislativas após a independência (1822), depois com a aprovação da Lei de Terras (1850), estabelecendo a compra como único modo de aquisição de terras públicas, e depois com a Consolidação das Leis Civis de Teixeira de Freitas(1858), culminando no Código Civil de 1916, ambos notadamente influenciados pelos códigos liberais burgueses europeus. Segundo Lopes, “Pode-se dizer que os projetos de Teixeira de Freitas têm um fundo burguês e ao mesmo tempo aceitam alguma forma de direito natural, ou seja, certa concepção do que é razoável.”<sup>125</sup>

Em suma, podemos definir esse primeiro período como um momento em que “Ao mesmo tempo que garantia as liberdades civis gerais, o sistema dependia grandemente da boa vontade dos particulares e dos organismos locais, especialmente dos poderes particulares locais”<sup>126</sup> Sendo assim, “O resultado destas lógicas foi uma estrutura social e jurídica com dificuldade para absorver de fato as exigências do liberalismo do século XIX, pervertido aqui numa justificação da propriedade ilimitada, e sobretudo associada ao exercício quase que despótico do poder político dos proprietários”<sup>127</sup> Além disso, era um sistema que guardava grandes contradições como, por exemplo, o Poder Moderador do Imperador e, principalmente, a escravidão.

A revolução inglesa, a revolução francesa e a independência dos EUA permitiram o estabelecimento da burguesia no governo do Estado. Com essa estabilidade, suas atividades econômicas puderam se desenvolver sem as amarras seja da ameaça de um sistema colonial ou da arbitrariedade do estado absolutista, viabilizando a Revolução Industrial nesses locais. Esta última, por sua vez resulta no aparecimento de uma nova classe social, o proletariado, que, na medida que começa a conquistar direitos políticos antes apenas destinados apenas às elites, passa a exigir também direitos sociais e econômicos para diminuir sua fragilidade

<sup>125</sup> LOPES, José Reinaldo de Lima Lopes. O Direito na História: Lições introdutórias. São Paulo: Atlas, 2008. p.282.

<sup>126</sup> Ibid. p.293.

<sup>127</sup> Ibid. p.331.

diante do desequilíbrio em relação à burguesia, e para lhes dar um mínimo de dignidade que viabilizasse um real gozo dos direitos de liberdade e igualdade que lhes haviam sido conferidos.

Esperava-se que o mesmo acontecesse no Brasil após a abolição da escravidão. José Murilo argumenta que “Se os principais obstáculos à cidadania, sobretudo civil, eram a escravidão e a grande propriedade rural, o surgimento de uma classe operária urbana deveria significar a possibilidade da formação de cidadãos mais ativos”<sup>128</sup>. Porém, o mesmo autor ressalva que:

“No Brasil, aos libertos não foram dadas nem escolas, nem terras nem empregos. (...) Onde havia dinamismo econômico provocado pela expansão do café, como em São Paulo, os novos empregos, tanto na agricultura como na indústria, foram ocupados pelos milhares de imigrantes italianos que o governo atraía para o país.”<sup>129</sup>

Além disso, mesmo com uma pequena indústria estabelecida na Era Vargas, a economia permaneceu essencialmente agrícola, sendo que a industrialização de fato só iria se dar nos anos 1960. Isso, em verdade, atrasou a organização da classe trabalhadora para a reivindicação de direitos políticos, econômicos e sociais.

Curioso destacar que "Surpreendentemente, o reconhecimento dos sindicatos rurais precedeu o dos sindicatos urbanos (1903 e 1907, respectivamente). O fato se explica pela presença de trabalhadores estrangeiros na cafeicultura”<sup>130</sup> Com isso confirmamos a importância do aparecimento do proletariado para o surgimento da organização da classe trabalhadora, já que estes sindicalistas rurais já haviam experimentado a industrialização em seus países de origem.

Apesar disso, os direitos sociais e econômicos começaram a ser concedidos quando a revolução industrial ainda nem engatinhava no país. Os primeiros direitos trabalhistas e previdenciários foram de fato entregues ao povo verticalmente por um Estado, de um lado, interessado economicamente numa industrialização não traumática e, de outro, interessado no apoio político e controle dessa nova classe. Porém a maior parte da população ainda era de trabalhadores rurais os quais não eram atingidos pela nova legislação, o que implicou, na prática, uma implementação muito restrita desses direitos. Os direitos sociais seriam, entretanto, pela primeira vez, incluídos numa constituição brasileira em 1934.

A única exceção seria o direito à educação, ao qual a Constituição do Império faz uma pequena referência assegurando a todos ensino primário gratuito. Isso não significou, entretanto, a instrução maciça do povo, pois se sabe que durante este período mais de 80% da

<sup>128</sup> CARVALHO, José Murilo. Op. Cit. p.57.

<sup>129</sup> Ibid. p.52.

<sup>130</sup> Ibid. p.62.



população era analfabeta. A educação no Império tem um papel muito mais político do que social, pois a difusão de um ensino oficial, que criasse bases para uma identidade brasileira (unidade linguística, histórica, geográfica), era essencial para enfrentar o fantasma da fragmentação do Brasil.

O Ministério da Educação e Saúde só é criado em 1930, só se tornando o ensino primário obrigatório na Constituição de 1934. Apesar de, desde então, existir o direito positivo à educação, a pobreza e a conseqüente evasão escolar, somadas com outros fatores socioeconômicos, impediram que as taxas de analfabetismo diminuíssem rapidamente.

Além disso, quando Bobbio alega que as condições materiais foram essenciais para o surgimento dos direitos ele fala isso sob dois aspectos: de um lado o momento histórico socioeconômico, com ênfase na questão econômica, na qual podemos destacar a especial importância que ele dá ao aparecimento da burguesia e à revolução industrial; de outro lado, as condições materiais também se referem à capacidade de produção de riqueza da sociedade. Ambos os aspectos estão intimamente ligados.

Acrescentamos a esse argumento, a opinião de Fábio Konder Comparato:

“Além dessa chave de compreensão histórica dos direitos humanos, há outro fato que não deixa de chamar a atenção quando se analisa a sucessão das diferentes etapas de sua afirmação: é o sincronismo entre as grandes declarações de direitos e as grandes descobertas científicas ou invenções técnicas”<sup>131</sup>

No caso do Brasil, até a industrialização, o Estado ainda não dispunha de estrutura para arcar com os custos da implementação de uma política de direitos humanos, especialmente os sociais e econômicos. Só a indústria poderia multiplicar a riqueza do país, viabilizando mais bens e produtos para uma nova massa de consumidores. Além disso, a reestruturação do sistema fiscal seria essencial para que o Estado captasse parte desses recursos a fim de direcioná-los para a garantia dos direitos fundamentais, estendendo-os a toda a população.

Por esse motivo, muitos autores acreditam na ‘artificialidade da legislação trabalhista’: “os direitos sociais foram criados por um governo populista e demagógico para manipular e cooptar o povo, sem haver qualquer possibilidade fática de um país como o Brasil poder garantir tais direitos.”<sup>132</sup>

O primeiro governo Vargas cria instituições que se mantêm até hoje: Justiça do Trabalho, Ministério da Educação e Saúde, Previdência Social. Contudo, devido a uma falta de dotação orçamentária própria voltada para esses órgãos, sua atuação se limitou apenas a

<sup>131</sup> COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos Direitos Humanos. São Paulo: Saraiva, 2007. p.38.

<sup>132</sup> BERCONVICI, Gilberto. Instabilidade Constitucional e Direitos Sociais na Era Vargas. p.238. In: BITTAR, Eduardo C.B. (Org.). História do Direito Brasileiro. São Paulo: Atlas, 2008.

uma parte dos trabalhadores urbanos, sendo que, àquela época, a maior parte da população ainda se encontrava no campo.

O sistema tributário da época se compunha basicamente de impostos, isto é, tributos destinados a despesas genéricas do Estado. Não havendo prioridade, esses recursos nem sempre eram expressivamente destinados à realização de direitos sociais e econômicos. Além disso, a captação dos tributos não era voltada para redistribuir os ganhos industriais do país, até então pífios. Nem os produtos agrícolas eram eficientemente tributados. Num Estado ainda essencialmente elitista, o sistema financeiro tinha por objetivo muito mais desonerar as economias locais do que sobretaxar as elites para converter os tributos em serviços à população.

"Durante todo o período anterior à Constituição de 1934, o imposto de importação manteve-se como a principal fonte de receita da União. Até o início da Primeira Guerra Mundial, ele foi responsável por cerca de metade da receita total da União, enquanto o imposto de consumo correspondia a aproximadamente 10% da mesma. A redução dos fluxos de comércio exterior devido ao conflito obrigou o governo a buscar receita através da tributação de bases domésticas." (...)

"Em 1946, o imposto de consumo era responsável por aproximadamente 40% da receita tributária da União e o IR -- imposto de renda -- , cuja arrecadação chegou a superar a do imposto de consumo em 1944, representava cerca de 27% da mesma. O Brasil ingressa na fase em que a tributação explora principalmente bases domésticas ao mesmo tempo em que começava um processo de desenvolvimento industrial sustentado." <sup>133</sup>

Foi apenas com a Reforma Tributária dos anos 1960 que o sistema brasileiro tomou a forma compatível com uma economia industrializada. Porém:

"o objetivo fundamental do sistema tributário foi elevar o nível de esforço fiscal da sociedade de modo que não só se alcançasse o equilíbrio orçamentário como se dispusesse de recursos que pudessem ser dispensados, através de incentivos fiscais à acumulação de capital, para impulsionar o processo de crescimento econômico. Ao privilegiar o estímulo ao crescimento acelerado e à acumulação privada -- e, portanto, os detentores da riqueza -- a reforma praticamente desprezou o objetivo de equidade." <sup>134</sup>

Contudo, essa reforma teve como objetivo muito mais "crescer o bolo" do que o distribuir. Até certo ponto, isso fazia sentido. O objetivo do governo militar foi de criar as condições materiais para a implementação, num porvir, de um sistema de direitos sociais e econômicos que pudessem trazer igualdade material às pessoas, recriando forçadamente a lógica europeia. Porém essa implementação foi tão gradativa que nunca foi capaz transformar o Brasil num Estado de Bem-Estar Social, pelo menos para a maior parte da classe trabalhadora.

Desde a concessão dos primeiros direitos sociais e econômicos no Brasil até a redemocratização nos anos 1980, não houve uma política financeira de destinação contínua de

<sup>133</sup> VARSANO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. disponível em [www.ipea.gov.br/pub/td/td0405.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0405.pdf) Acesso em 12/01/2010.

<sup>134</sup> Loc. Cit.

receita para a sua promoção. A Constituição de 1934 ainda chega a prever uma vinculação de receita de 4% para os Estados e Municípios investirem em "assistência econômica". Porém esse dispositivo desaparece na Constituição de 1937. Esse tipo de vinculação de receita para fins de realização de direitos fundamentais só retorna na Constituição de 1988, determinando percentuais fixos para a educação. E em 2000, com a EC 29, lei complementar passa a reger os percentuais mínimos de investimento à saúde. Ademais, a Constituição de 1988 cria um complexo sistema de contribuições especiais, tributos federais vinculados notadamente ao custeio da seguridade social. Esta dotação orçamentária específica, através vinculação de receita e contribuições para a seguridade social foi essencial para a consolidação de um sistema concreto de promoção de direitos econômicos e sociais.

No que diz respeito aos direitos de terceira geração. Apesar de a Política Nacional de Meio ambiente datar de 1981, durante o governo militar, o desenvolvimentismo sufocou qualquer tentativa de desenvolvimento sustentável e proteção ao meio ambiente. Somente após a redemocratização, o Brasil, principalmente por conta de uma preocupação com sua imagem no plano internacional, passa a promover esse grupo de "novos direitos".

A Constituição de 1988 tem dispositivos de garantia ao pluralismo político, determina o desenvolvimento nacional como um dos objetivos da República, e estabelece a defesa da paz como princípio a reger suas relações internacionais. Ainda, é a primeira da história do país a garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, além de instituir uma série de garantias também à proteção do patrimônio histórico e cultural. Também é a primeira a proteger direitos do consumidor ao prever a edição do Código de Defesa do Consumidor. Este último direito, sem dúvida, nascido das novas necessidades ante relações de consumo cada vez mais intensas e desiguais após a industrialização.

Por último, devemos destacar as idas e vindas dos direitos civis e políticos. Sem dúvida isso dificultou não apenas a consolidação dos direitos humanos como um todo, mas também o seu desenvolvimento qualitativo.

Como a maioria dos Estados no séc. XIX, o Brasil começa seu Estado Liberal com o voto censitário masculino. Apesar de bem permissivo, possibilitando a participação de um número significativo da população livre nas eleições, as fraudes eram evidentes. As rendas em geral eram comprovadas a partir de testemunhos muitas vezes comprados pelos políticos.

Os direitos políticos têm uma expansão horizontal significativa durante o Império, devido à brecha na lei que permitia analfabetos a votarem e à não atualização dos critérios de renda. Depois se segue um período mais restritivo, com a Lei Saraiva (1881), que proibiu do

voto dos analfabetos (que só retornaria em 1988), diminuindo drasticamente o eleitorado (de 13% para 0,8% da população livre).

Na República, a exigência de renda é revogada. Mesmo assim, o número de eleitores permanece reduzido até o fim do Estado Novo. Por esse motivo, entende-se que, até 1930, não há um exercício efetivo de direitos políticos, sobretudo devido às fraudes eleitorais e aos mecanismos de poder que permitiam o controle dos eleitores pelas elites rurais. Com a ausência de sigilo do voto e a impossibilidade de se verificar a condição de analfabeto do eleitor, o resultado das eleições era frequentemente alterado. As fraudes sustentavam-se no coronelismo, em que as elites rurais locais obrigavam a população a votar em seus candidatos.

Há de se destacar aqui que:

“as práticas eleitorais em países considerados modelos, como a Inglaterra, eram tão corruptas como no Brasil. (...) A Inglaterra tinha construído ao longo dos séculos um sistema representativo de governo que estava longe de ser democrático, de incorporar o grosso da população. Foi ao longo do século XIX que esta incorporação se deu (...) A diferença é que na Inglaterra houve pressão popular pela expansão do voto.”<sup>135</sup>

Mesmo sem essa pressão, apoiado por alguns movimentos democráticos oriundos principalmente dos militares de baixa patente, o golpe de Vargas trouxe uma esperança para que os direitos políticos dessem um passo qualitativo em direção a uma democracia real. Destacamos, mais uma vez, que esses movimentos responsáveis pelo golpe não têm origens populares. Na verdade, “Não houve no Brasil, até 1930, movimentos populares exigindo maior participação eleitoral. A única exceção foi o movimento pelo voto feminino, valente, mas limitado.”<sup>136</sup>

Para José Murilo de Carvalho, “O governo invertera a ordem do surgimento dos direitos descrita por Marshall, introduzira o direito social antes da expansão dos direitos políticos. Os trabalhadores foram incorporados à sociedade por virtude das leis sociais e não por sua ação sindical e política independente”<sup>137</sup>. Durante o Estado Novo, Vargas chega a sacrificar os direitos políticos em nome dos sociais. Contudo, após a democratização, o chamado trabalhismo será o principal responsável pelo avanço da cidadania, na medida em que trazia as massas para a política, apesar da dependência perante as personalidades políticas que concediam os direitos<sup>138</sup>. O autor defende que essa inversão, fez com que a sociedade não visse os direitos sociais como direitos (conquistados), mas sim como favores (concedidos) que deveriam ser retribuídos com gratidão e lealdade<sup>139</sup>. Cidadania passiva e receptora.

<sup>135</sup> CARVALHO, José Murilo. Op. Cit. p.44.

<sup>136</sup> Ibid. p. 42.

<sup>137</sup> Ibid. p.124

<sup>138</sup> Ibid. p.126

<sup>139</sup> Ibid. p.126

A concessão de direitos trabalhistas pelo novo governo, entretanto, abre caminhos para uma participação política maior da ainda nascente classe trabalhadora urbana. Primeiro com o estímulo da abertura de sindicatos, ainda que estes estivessem subordinados ao Estado; depois, com a instituição dos deputados classistas, em 1934. Nesse sentido, Berconvici é mais um autor que sustenta a inversão de gerações no Brasil.

“Os direitos trabalhistas, pela intervenção do Estado, deram acesso à cidadania aos trabalhadores, que foram incorporados à política a partir da década de 1930. Desse modo, a cidadania dos trabalhadores, no Brasil, foi alcançada não pelos direitos políticos, mas pelos direitos sociais, definidos por lei.”<sup>140</sup>

O período de 1930 a 1937 serviu como ensaio da participação popular na política nacional. Contudo, não houve tempo para o aprendizado da participação, para a organização de partidos ou movimentos políticos. Os primeiros movimentos políticos de massa, a ANL e a AIB, não eram grandes defensores da democracia.

A proclamação do Estado Novo em 1937 gera um retrocesso, suspendendo direitos políticos e limitando os civis. As eleições não são mais convocadas e a Lei de Segurança Nacional restringe as garantias de liberdade de expressão, devido processo legal, etc. Sem a garantia de exercício de direitos políticos, a reivindicação de novos direitos fica comprometida e o Estado pode usar os direitos sociais e econômicos como moeda de escambo para a permanência do regime autoritário. Por isso, apenas em 1945, com um clima favorável à democracia participativa, que os direitos políticos começaram a ser, de fato exercidos pelos brasileiros, com uma expansão tanto horizontal (devido ao voto feminino e ao aumento do número de alfabetizados), como vertical, aumentando a participação popular na gestão do governo.

A primeira redemocratização retoma o Estado Democrático de Direito, conseguindo novamente retornar a cifra recorde conseguida no Império de 13,2% da população participando das eleições. Importante notar que, mesmo no período democrático de 1945-1964, os direitos sociais quase não evoluíram. Tenta-se unificar o sistema previdenciário, mas o máximo que se consegue é, em 1960, aprovar a Lei Orgânica da Previdência que uniformiza as normas, mas mantém o sistema fragmentado em IAPs. O Estatuto do Trabalhador Rural, de 1963, igualmente não consegue efetivar a ampliação da previdência para essa categoria, apesar da previsão legal. Os autônomos e os empregados domésticos são outras categorias que terão de esperar pela expansão dos direitos sociais<sup>141</sup>.

<sup>140</sup> BERCONVICI, Gilberto. Op.Cit. p.239.

<sup>141</sup> CARVALHO, José Murilo. Op. Cit. p.152

Pouco tempo depois, a democracia é interrompida pelo golpe militar. As consequências são conhecidas. As liberdades são restringidas, os direitos políticos suprimidos e qualquer manifestação reivindicatória por direitos humanos é fortemente reprimida. Novamente, vai necessário aguardar até a redemocratização para que os direitos fundamentais pudessem novamente se desenvolver.

Por outro lado, notam-se como semelhanças entre os regimes autoritários de 1937 e o de 1964 a ênfase nos direitos sociais e a atuação do Estado na promoção do desenvolvimento econômico<sup>142</sup>. Durante o regime militar, consegue-se finalmente unificar e estatizar plenamente a previdência social do setor privado (INPS, 1966) e os direitos previdenciários são estendidos aos trabalhadores rurais (Funrural, 1971), domésticos (1972) e autônomos (1973). Criam-se também o Banco Nacional de Habitação, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e o Ministério da Previdência e Assistência Social.

As semelhanças entre os dois períodos autoritários levam alguns autores a falarem em Cidadania Regulada<sup>143</sup>. Trata-se de uma forma de legitimar o regime, mas de manter as rédeas na mão do Estado, evitando radicalismos inconvenientes ao capital.

Ao lado das concessões sociais, foram características da ditadura militar o arrocho salarial, com a desvalorização do salário mínimo a despeito do crescimento econômico, e a concentração de renda. A estrutura sindical oficial permanece voltada apenas para tarefas de assistência social. As reivindicações dos trabalhadores só retornaram em 1968, à margem dos sindicatos oficiais, através de greves.

A distribuição de renda se dá de três formas: através do desenvolvimento econômico (todo enriquecem), transferência de recursos das classes mais ricas para as pobres, ou através de instituições sociais que participam do processo de redistribuição (sindicatos, ONGs, igrejas, empresas, etc)<sup>144</sup>. Isso explica a concentração de renda no Brasil no período da ditadura. Diante do impasse da questão da redistribuição, pois as entidades das instituições representativas das camadas populares estavam neutralizadas, o Brasil postergou a redistribuição em nome da necessidade de desenvolvimento econômico.

Portanto, os Direitos sociais formalmente avançam na ditadura, mas não houve redistribuição de renda. As idas e vindas dos direitos civis e políticos por conta dos períodos de ditadura também foi um fator determinante para formação de uma cidadania insuficiente e inconsistente. Enquanto nos países democráticos a consolidação de direitos civis e políticos implicou a natural implementação dos direitos sociais, no Brasil, por causa da fragilidade

---

<sup>142</sup> Ibid. p.157

<sup>143</sup> Termo cunhado por Wanderley Guilherme dos Santos

<sup>144</sup> TORRES, R. L. Op. Cit. p.275

daqueles direitos, estes foram sendo concedidos como forma de controle social e sempre de maneira insuficiente.

Com o golpe militar de 1964, o processo de ampliação dos direitos políticos havia sido interrompido, pois, além das restrições de liberdades civis e políticas, iniciou-se um período de idas e vindas de regras eleitorais: ora havia eleições locais, ora não havia, além de intervenções no parlamento e as eleições indiretas para presidente. Isso não impediu, contudo, a continuação vertiginosa da expansão horizontal, com aumento nunca antes visto na proporção de eleitores. Resultado da urbanização e da alfabetização. Chegou-se a 1986 com 47% dos brasileiros votando.

“É importante dizer que este foi o período em que mais se modificou a legislatura eleitoral com o objetivo de beneficiar o regime. Mas mesmo com tantas mudanças, nenhuma delas restringiu ou impossibilitou o universo de eleitores ao exercício do voto. As eleições que ocorreram entre 1966 e 1982 tiveram um crescimento de 163%. Esse crescimento ocorreu porque o número de eleitores quase dobrou nesse período: de 21% foi para 40%.”<sup>145</sup>

Além disso, “a ampliação dos mercados de consumo e de emprego e o grande crescimento das cidades durante o período militar criaram as condições para a ampla mobilização e organização social que aconteceram após 1974.”<sup>146</sup>. Finalmente, com a redemocratização e a retomada das garantias individuais na Constituição de 1988, os direitos políticos se estabelecem de fato podendo novamente se ampliar verticalmente de maneira plena e permanente.

Em suma, fica demonstrado que, de fato, houve, no Brasil, uma inversão do processo descrito por Marshall. Na sequência baseada no modelo inglês, contudo, havia uma lógica que reforçaria a democracia: Primeiro viram as liberdades civis (base de tudo), garantidas por um Judiciário cada vez mais independente. Com base nesses direitos, floresceram os direitos políticos, consolidados pelos partidos e Legislativo. Finalmente, a participação dos partidos no Legislativo assegura a aprovação de direitos sociais.

No Brasil, primeiro se consolidam os direitos sociais (1930-1945) implementados por um ditador que se torna popular em um período de supressão dos direitos políticos e redução dos direitos civis. Em seguida vêm os direitos políticos (1945-1964) em uma fase de pouco avanço no campo social. Contudo, a maior ampliação do direito ao voto se dá, paradoxalmente, no período ditatorial (1964-1985). Ainda hoje, mesmo com avançados direitos políticos e sociais, ainda há um grave problema de acessibilidade, por parte de muitas pessoas, a direitos civis, que são a base do sistema de Marshall.

<sup>145</sup> VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. **Cidadania Regulada: uma exploração crítica do conceito**. 6º Encontro da ABCP 29/07 a 01/08/2008, Unicamp, Campinas, SP. p.18.

<sup>146</sup> Carvalho, p.192

Mesmo parecendo contraditório, José Murilo de Carvalho ressalta que “Seria tolo achar que só há um caminho para a cidadania”<sup>147</sup>. Entretanto, caminhos diferentes afetam o resultado final. Quais seriam as consequências para uma inversão completa das etapas da cidadania no Brasil?

A primeira consequência seria a supervalorização do Estado, que é visto ou como todo-poderoso, ou como distribuidor paternalista de empregos e favores<sup>148</sup>. A isso, José Murilo chama de “Estadania”. A ação política, nesse caso, se volta para a negociação direta e não para a mediação e representação. O governo é visto como algo externo (o Estado), e não como um organismo do qual fazem parte os cidadãos.

Outra consequência seria a impaciência popular com o funcionamento geralmente mais lento do mecanismo democrático de decisão, o que leva a população à busca de soluções rápidas por meio de lideranças carismáticas ou messiânicas<sup>149</sup>. Além disso, há a desvalorização do legislativo (e de órgãos de debate em geral). “A solução autoritária, de direita ou de esquerda, está sempre no horizonte como panaceia para curar os males nacionais, apesar das calamitosas experiências no passado”<sup>150</sup>.

Além disso, permaneceu uma visão corporativista dos interesses coletivos: “os benefícios sociais não eram tratados como direito de todos, mas como fruto da negociação de cada categoria com o governo.”<sup>151</sup>

Todos esses são problemas que devem ser considerados por qualquer um que se proponha a colaborar no aperfeiçoamento da democracia. Urge, portanto, uma reforma do sistema democrático que privilegie a organização política autônoma da sociedade, mas que evite, por outro lado, a política de troca de favores.

“A ausência de ampla organização autônoma da sociedade faz com que os interesses corporativos consigam prevalecer. A representação política não funciona para resolver os grandes problemas da maior parte da população. O papel dos legisladores reduz-se, para a maioria dos votantes, ao de intermediários de favores pessoais perante o Executivo”<sup>152</sup>.

Para José Murilo, o problema central está na falta de eficácia do sistema representativo<sup>153</sup>, que só será atingida com o tempo. A consolidação da democracia depende da sua sobrevivência, pois os países de experiência democrática mais profunda são, na verdade, resultado de um aprendizado de séculos. José Murilo também acredita que a inversão

---

<sup>147</sup> Carvalho, p.220

<sup>148</sup> CARVALHO, José Murilo. Op. Cit. p.221

<sup>149</sup> Ibid. p.222

<sup>150</sup> VELHO, Gilberto. *Metrópole cultura e conflito*. In: VELHO, Gilberto (org). Rio de Janeiro: Cultura, Política, Conflito. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2008. p. 20.

<sup>151</sup> CARVALHO, José Murilo. Op. Cit. p.223.

<sup>152</sup> Ibid. p.223

<sup>153</sup> Ibid. p.224



da ordem dos direitos pode permitir a criação de um círculo virtuoso, ampliando aos poucos os direitos civis e, conseqüentemente, modificando a cultura política<sup>154</sup>. Portanto, há um consenso, mesmo no caso brasileiro, da interdependência dos direitos fundamentais.

O que quisemos dizer até aqui? Primeiro, que os direitos fundamentais dependem de condições materiais para serem implementados, pois eles são históricos. Por isso, se quisermos ampliá-los, será preciso trabalhar para o atingimento dessas condições materiais. Mas como é possível produzir essas condições? Muitas dependem da movimentação da economia, da organização social, mas também de um sistema jurídico favorável para o seu florescimento.

Com isso, chegamos ao segundo ponto que queremos demonstrar. Do ponto de vista jurídico, os direitos políticos desempenham um papel chave, como já foi dito, na ampliação da cidadania. Uma sociedade com ampla participação política é uma sociedade capaz de efetivar mais direitos para si para mais pessoas.

Para isso, é claro, direitos fundamentais mínimos devem estar respeitados. Não se pode exigir de uma população miserável, sem liberdade, segurança e educação básica uma participação política de qualidade. Portanto, esse seria o primeiro passo. A precariedade dos direitos, principalmente os civis e políticos, está intimamente ligada à educação<sup>155</sup>. Em relação aos direitos políticos, estes foram restituídos com a redemocratização, mas continuaram beneficiando apenas parcela reduzida da população: os mais ricos e educados<sup>156</sup>.

Quanto maior o nível de educação, mais conhecimento a pessoa tem acerca de seus direitos. Quanto ao exercício da participação política, os mais educados se filiam mais a sindicatos, a órgãos de classe e a partidos políticos.

“A forte urbanização fortaleceu os direitos políticos, mas levou à formação de metrópoles com grande concentração de populações marginalizadas. Essas populações eram privadas de serviços urbanos e também de serviços de segurança e de justiça. Sua reivindicações, veiculadas pelas associações de moradores, tinham mais êxito quando se tratava de serviços urbanos do que de proteção de seus direitos civis. As polícias militares, encarregadas do policiamento ostensivo, tinham sido colocadas sob o comando do Exército durante os governos militares e foram usadas para o combate a guerrilhas rurais e urbanas. Tornaram-se completamente inadequadas, pela filosofia e pelas táticas adotadas, para proteger o cidadão e respeitar seus direitos, pois só viam inimigos a combater. A polícia se tornou, ela própria, um inimigo a ser temido em vez de um aliado a ser respeitado.”<sup>157</sup>

O segundo passo seria o aperfeiçoamento do sistema político, que se adapte ao contexto histórico e social em que se insere. No Estado Moderno, os indivíduos que reivindicam o poder soberano eram apenas parte da sociedade (burguesia). No Estado

---

<sup>154</sup> Ibid. p.224

<sup>155</sup> Ibid. p.210

<sup>156</sup> Ibid. p.194

<sup>157</sup> Loc. Cit.

Democrático, todos, potencialmente, podem fazer tal reivindicação. No Estado Social, indivíduos materialmente iguais podem reivindicar direitos.

Essa “evolução” lógica pensada por Bobbio prioriza a igualdade material. Mas será que bastaria garantir a todos condições mínimas de qualidade de vida para assegurar a participação política de todos? De que adiantaria uma ênfase nos direitos sociais se ela vier acompanhada de um sucateamento do sistema político?

A historicidade dos direitos não quer dizer q devemos promovê-los de forma estanque: primeiro civis, depois políticos, depois sociais. Como já se disse, os direitos políticos não são uma “geração” perfeita e acabada. Eles também se desenvolvem e precisam ser aprimorados continuamente.

Mas como reformar esse sistema político para garantir ampla participação popular? Essa pergunta passa, naturalmente, pelo estudo de quem pode reivindicar e como pode reivindicar. Analisamos os atores políticos do nosso contexto de estudo no capítulo 1. A partir de agora, pretendemos nos debruçar sobre a questão do sistema democrático.

## **2.3. Democracia Participativa**

### **2.3.1. Modelo democrático**

A Constituição da República de 1988 é permeada por mecanismos que visam a assegurar o Estado democrático de Direito. No entanto, sem dúvida, o dispositivo no qual o princípio democrático fica mais evidente é o art. 1º parágrafo único que diz que todo o poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição. Esse princípio basilar da democracia é a soberania popular.

Desse dispositivo decorre todo o sistema democrático da Carta Magna. Por meio dele, faz-se claro que o constituinte originário optou pelo modelo de democracia indireta ou representativa. Isto, contudo, não quer dizer que as formas de participação diretas estejam excluídas do sistema. O próprio texto faz a ressalta que haverá formas de participação direta nos termos da constituição.

Mas o que é democracia? Será que apenas seguir aqueles ditames prescritos na constituição faz com que o Brasil seja considerado um país “democrático”? Atualmente democracia tornou-se sinônimo do sistema político vigente nos países que se autoentitulam “democráticos”.

A soberania popular é o pressuposto para a democracia, pois o Estado democrático só pôde ser estruturado quando soberania deixou de ser um sinônimo do poder do monarca para ser sinônimo do poder do povo. Segundo Vânia Aieta, a soberania popular se encontra em crise, esvaziada de conteúdo, na medida em que os dirigentes se utilizam do sistema democrático apenas para chegar ao poder, mas depois de eleitos, estão libertos de instrumentos de controle de sua atuação.<sup>158</sup>

A “Democracia” representativa é uma caricatura da democracia. A “democracia”, em um país como o Brasil, poderia ser qualificada de hipercaricatural, por ser uma caricatura da caricatura. Isso, contudo, não a qualifica absolutamente abaixo das “democracias” dos países centrais. Ela é hipercaricatural na falta de *accountability*, no clientelismo, no patrimonialismo e na corrupção, que são bem maiores do que na Europa e EUA. Em seu interior há uma “democracia quase-direta da classe dominante”, que possui um acesso muitíssimo privilegiado aos tomadores de decisão, aos fundos públicos, etc. Enquanto que, para os mais pobres, é como se houvesse uma “quase ditadura”, devido ao desrespeito constante e seus direitos civis, políticos e sociais.

Por isso, no Brasil, onde o número de pessoas que vive sob essa “quase-ditadura” é significativo, pode-se dizer que a descrença no sistema democrático é ainda mais intensa. Isso representa um risco e uma fragilidade para um país que apenas engatinha em um Estado Democrático de Direito:

“a estabilidade democrática não pode ainda ser considerada fora de perigo. A democracia política não resolveu os problemas econômicos mais sérios, como a desigualdade e o desemprego”<sup>159</sup>

“Não há indícios de saudosismo em relação à ditadura militar, mas perdeu-se a crença de que a democracia política resolveria com rapidez os problemas da pobreza e da desigualdade.”<sup>160</sup>

Contudo, a democracia, em um sentido verdadeiro, seria a autonomia coletiva ou autogestão, contextualizado sempre com a preocupação pragmática com a participação e o aproveitamento (condicional e cauteloso) de canais e espaços participativos institucionais, visando a promoção de certos avanços.<sup>161</sup>

Portanto, a concretização do princípio democrático deve se estabelecer em uma dimensão não apenas representativa, como participativa<sup>162</sup>. A ausência de participação política gera uma crise de legitimidade em relação àqueles representantes eleitos. O povo não se vê representado por aqueles que escolheu. Ora, se o principal pressuposto da democracia é

<sup>158</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia. Tratado de Direito Político, Tomo II.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006. p.74

<sup>159</sup> CARVALHO, José Murilo. Op. Cit. p.199

<sup>160</sup> Ibid. p.200

<sup>161</sup> SOUZA, Marcelo José Lopes de. Op. Cit. p.12

<sup>162</sup> AIETA, Vânia Siciliano. Op. Cit. p.76

a soberania popular, nada mais natural do que, sempre que possível, fazer com que os cidadãos participem das decisões que serão tomadas, pois, além de serem eles que detêm a soberania, é sobre a vida deles que irão recair aquelas decisões.

No contexto atual, entretanto, tornou a democracia direta inviável. Com efeito, não podemos mais voltar aos tempos antigos, nos quais todos os cidadãos se reuniam em assembleias para a tomada de todas as decisões políticas em conjunto. A história nos dá exemplos de democracias diretas recentes, porém a maioria delas de natureza efêmera: os soviéticos, as organizações autogestionárias de regiões da Espanha durante a Guerra Civil, alguns conselhos de fábrica europeus. Por isso, a democracia indireta deve ser temperada com elementos da democracia direta.

Esse modelo misto é comumente chamado de democracia participativa. No modelo de democracia direta, a regra é a participação dos cidadãos na tomada de decisões, e a exceção é a escolha de representantes. Contudo, no modelo direto, não há de se falar em representantes propriamente ditos, mas sim delegados. Os cidadãos não podiam alienar seu poder decisório, apenas delegavam incumbência àqueles que deveriam executá-las, mas que deveriam prestar contas ao final.

A democracia representativa se impôs nos tempos atuais, entretanto, e seus defensores argumentaram que a participação direta não seria desejável, uma vez que o Executivo dispõe de um corpo técnico capaz de deliberar racionalmente e com isenção a respeito da Administração, e que o Legislativo também teria políticos profissionais encarregados de discutir e votar as leis<sup>163</sup>.

A democracia participativa ganhou terreno com a expansão das democracias liberais, por conta do fracasso dos regimes totalitários. Porém essa forma de democracia não é inédita, sendo seu melhor antecedente o da República de Veneza. Por muitos anos, no entanto, o processo democrático contemporâneo sofreu restrições. Numa visão conservadora, defendida por Dahl, Bobbio e Sartori a única função da democracia seria contribuir para a formação do governo.<sup>164</sup> Era uma visão procedimental da democracia.

A partir dos anos 1970, passou-se a discutir a qualidade da democracia e as limitações do modelo representativo. Habermas e Pateman defenderam a criação de modelos alternativos que aumentassem a participação do cidadão.<sup>165</sup>

“Logo, o que se observa é a existência de vários argumentos que justificam a ampliação da participação. Santos e Avritzer (2003) ressaltam que esse mecanismo aumenta a

---

<sup>163</sup> MEIRA, Thiago Augusto Veloso. Do clientelismo à participação: o Orçamento Participativo em Montes Claros. Disponível em <http://www.urutagua.uem.br/016/16meira.htm> Acesso em 10/10/2010.

<sup>164</sup> Loc. cit.

<sup>165</sup> Loc. cit.

democratização da gestão pública, uma vez que, temas antes não prestigiados por gestores agora ganham relevância no processo de participação popular. A operacionalização dessa concepção não-hegemônica ou participativa da democracia levou alguns países em especial os da América latina, a adotarem propostas alternativas de participação popular, tais como o orçamento participativo.”<sup>166</sup>

Portanto, a pergunta que se faz é “por que a participação é importante?” Nosso ordenamento jurídico permite que a Administração Pública crie meios para a interação entre os indivíduos e o Estado. A participação não elimina erros. A população pode tomar decisões injustas ou equivocadas. Contudo, pode-se contribuir para minimizar certas fontes de distorção. A principal vantagem da participação não é a certeza de que se atingiu o melhor resultado possível, mas sim a percepção de que o resultado atingido é responsabilidade de todos<sup>167</sup>. Quando a decisão é tomada por um pequeno grupo e a maioria fica alijada do poder decisório e sem meios eficientes de controle dos governantes, há uma maior probabilidade de corrupção e de erros de avaliação. Em uma sociedade autogestionária, o povo não é apenas um conceito ideologizado de “todos que vivem dentro de um território”, mas sim a totalidade do corpo de cidadãos.

Dentro do princípio democrático, a maioria já tem relevância apenas por ser a maioria, mesmo não sendo a opção mais correta. Não se deve com isso simplesmente permitir que tudo seja decidido na base do voto, sob o risco de se chegar a um populismo ou autoritarismo pseudodemocrático. Contudo, o que se deve estimular dentro da democracia participativa é justamente a participação de todos, o debate das ideias, que todos os grupos, inclusive as minorias, possam ser ouvidos. Qualquer exercício de poder por parte do Estado só deve ocorrer se de fato ele é voltado para o interesse do povo como uma totalidade (sentido qualitativo) e não apenas para um grupo (sentido quantitativo), ainda que esse grupo represente a maioria.

Esse, inclusive, foi o grande erro da democracia liberal. Ela preocupou-se demasiadamente na otimização dos meios (procedimento), pressupondo que, com isso, os fins sempre seriam atingidos. Contudo, os fins essenciais não são pontos pacíficos nem óbvios. Com isso, houve uma banalização ou uma mistificação desses fins, já que não havia a preocupação em verificar se os meios atingiam as finalidades. O procedimento, portanto, serviu apenas para legitimar aquele sistema já posto e suas desigualdades.

A democracia representativa pode conter mecanismos de respeito às minorias, como os grupos de pressão que promovem os *lobbies*, porém o Estado tende a produzir intervenções que atendam muito mais o interesse dos grupos e classes dominantes e maior capacidade de

<sup>166</sup> Loc. cit.

<sup>167</sup> AIETA, Vânia Siciliano. Op. Cit. p.62.

influência. Numericamente, as classes dominantes quase nunca são a maioria. Sendo assim, elas são apenas uma minoria privilegiada, que tem muito mais fácil acesso ao poder. Um modelo que almeja ser participativo, teria como principal objetivo dar voz às minorias que não têm como influenciar nas decisões de seus representantes políticos.

Mesmo que ela não garanta o acerto substantivo de uma decisão coletiva, a igualdade de oportunidades de participação em processos decisórios envolvendo assuntos de interesse coletivo não é apenas legítima, mas também implica a redução das chances de desperdício e corrupção, por conta da transparência no processo. Além disso, elimina-se o típico problema da “democracia” representativa do “cheque em branco” ao “representante”, que deve atuar como “filtro interpretativo” dos desejos e aspirações da população.

Outro ponto importante é que a participação popular não deve se dar apenas no âmbito decisório. Ela é muito importante principalmente como instrumento de controle eficaz para garantir o princípio democrático<sup>168</sup>. Diz-se que o voto é um verdadeiro “cheque em branco” na mão do político. Falta transparência nos órgãos políticos, e são escassos os mecanismos de controle efetivo, como acesso a informações confiáveis, prestações de contas, fácil revogabilidade de mandatos, etc. Uma intransparente e infensa política estatal passa a ser uma presa fácil da corrupção.

### 2.3.2. Desafios da democracia participativa

Apesar do grande entusiasmo com que se apresenta a ideia da democracia participativa, há algumas objeções importantes quanto ao uso de mecanismo democráticos diretos. Esses argumentos, apesar de não tornarem o sistema participativo inviável, devem ser enfrentados a fim de que o modelo sempre seja aprimorado de forma de que seus fins não sejam esquecidos em prol dos meios.

O principal deles é a apatia política do cidadão ordinário. Os cidadãos, por comodidade, abrem mão de direito de decidir em favor de políticos profissionais. Com isso, mesmo se todos pudessem participar, não o fariam, preferindo que outros o fizessem. Cria-se, então, um novo problema, que é a hegemonia de políticos profissionais, ou de seus cabos eleitorais, dentro dos processos de participação direta.

Por exemplo, se, para determinada decisão é preciso convocar uma audiência pública, nela, a maior parte da população interessada, cidadãos comuns, permanece apática e

---

<sup>168</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. Op. Cit. p.325.

comparecem apenas os representantes dos grupos dominantes economicamente e políticos profissionais. Estes acabam dialogando com os primeiros e cedendo a suas pressões em lugar de defender imparcialmente o coletivo. É o chamado “elitismo popular”, “em que se verifica uma certa especialização dos representantes na função, restando pouco espaço para o cidadão não engajado em qualquer ONG”<sup>169</sup>.

Nesse caso, como o procedimento já está sedimentado (pois a audiência pública era requisito obrigatório), a decisão se legitima sob o falso manto da democracia participativa, não se podendo dizer que não houve oportunidade para que o povo se manifestasse.

O argumento da falta de participação, no entanto, parte de pressupostos ligeiramente equivocados. A apatia política se dá por diversos motivos. O primeiro deles é a falta de costume. A população não tem o costume de participar, nem foi educada para isso. Se, mesmo para aqueles que tiveram acesso a uma educação de qualidade, já é difícil saber por onde começar para conseguir participar mais ativamente nas decisões políticas, é de se esperar que o cidadão comum não participe por ignorância e desconhecimento. Muito importante é destacar que, enquanto a participação não se tornar um hábito, ela jamais vencerá a apatia política. O Estado, entretanto, tem meios de estimular esse hábito, principalmente através da educação (no sentido mais amplo possível da palavra).

Outro ponto a se destacar é que, ao se dizer que a não participação vem de uma comodidade e que a participação direta serviria apenas para se legitimar os interesses hegemônicos e das classes políticas, está-se, na verdade, confundindo uma causa com o efeito. A apatia política deve-se, em grande parte, pelo descrédito que a sociedade tem por uma vida política arcada por intransparência e corrupção. Atualmente, muitas pessoas sequer querem votar. No Brasil, onde o voto é obrigatório, quantidade de abstenção, votos brancos e nulos é significativa, e tende a aumentar.

Uma pesquisa da Fundação Getúlio Vargas apresentada pelo professor Homero Costa, realizada em 2005, mostra que, de 1522 brasileiros entrevistados, 74% consideravam os partidos ruins ou péssimos. Apenas 3% os viam como ótimos.

Já os números do Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb) indicam que 62% dos brasileiros não estão satisfeitos com a democracia no Brasil, e 46% só votam porque é obrigatório. Isso tudo somado a uma tradição de hipertrofia do poder executivo (em que muitas vezes ele é quem legisla) e a volatilidade do sistema eleitoral do país (considerando que desde a redemocratização nunca tivemos uma eleição com as mesmas regras da anterior) tem como consequência a descrença crescente nas instituições e nos políticos do Brasil.<sup>170</sup>

---

<sup>169</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão Democrática da Cidade in Estatuto da Cidade. In: Adilson Abreu Dallari, Sérgio Ferraz. (Org.). Comentários ao Estatuto da Cidade. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p.343.

<sup>170</sup> FRANÇA, Fagner Torres de. Crise política: o problema da abstenção eleitoral no Brasil e no mundo. Revista Eletrônica Inter-legere – n° 03 (jul/dez 2008). Disponível em <http://www.cchla.ufrn.br/interlegere/revista/pdf/3/le02.pdf> acessado no dia 10/10/2010.

Um esforço importante que vem sendo realizado contra a apatia e desinteresse político da população é o das Organizações Não Governamentais (ONGs). Especialmente no interior, é comum o trabalho de ONGs organizadas nos grandes centros urbanos. Isto é interessante, pois diminuiu a cooptação de seus programas pelos poderes econômicos locais, além de constituírem um espaço de discussão político até então inexistente, fora dos âmbitos dos partidos políticos.

Também é comum que estas ONGs ajam em conjuntos com organizações sociais locais, quando estas já existem, como pastorais, associações de moradores, movimentos estudantis etc. Daí destaca-se o caráter agregador das ONGs de atuação temática específica no campo da cidadania, que serve de lugar comum para a confluência de organizações populares (sindicatos, Igrejas, grêmios estudantis, associações de moradores) em torno de um objetivo coincidente, que é o aumento do controle e da participação popular.

Esse tipo de ONG estaria engajado em um objetivo específico desvinculado, a princípio, de interesses de determinada categoria. O que elas querem é que todos participem e ajudem a decidir, independentemente do que seja decidido ou em favor de quem será decidido.

Além do argumento da apatia política, outro bastante utilizado é o da incapacidade técnica. No entanto, essa incapacidade também decorre da falta de preparação da população em geral para participar. De certo que a dificuldade de acesso à informação, ou a desigualdade de distribuição dos meios de acesso à informação dentro da sociedade são um fator também determinante desse despreparo. Contudo, não há uma preocupação em educar o cidadão para participar.

Os cidadãos comuns, mesmo que pobres, não são necessariamente estúpidos, de forma que, se fossem preparados desde a idade escolar a participar, teriam consciência de seu papel como gestores da coisa pública. A partir da sedimentação desse hábito, torna-se muito mais fácil a compreensão pela população de problemas sobre os quais ela deve deliberar.

Fato é que para assuntos mais técnicos, a presença de especialistas será imprescindível. Porém, estes atuariam apenas na qualidade de consultores ou assessores dos cidadãos, prestando-lhes esclarecimentos. Não se pode esquecer que essa incapacidade técnica é um elemento presente também na democracia representativa. Parlamentares e governantes também são pessoas comuns do povo e nem sempre têm conhecimento técnico da matéria sobre a qual estão votando. Por isso, também se cercam de técnicos, assessores jurídicos, pareceres de entidades profissionais, para exercerem seu papel político.



Também cabe ressaltar a dificuldade da democracia direta em coletividades de grandes dimensões. Para contornar esse problema é preciso fazer uso de alguns artifícios como: a descentralização territorial, a delegação e emprego maciço de tecnologias de comunicação e informação.

O fato de se utilizar a delegação em grande escala não fere a democracia representativa. Como já fora mencionado, o delegado é diferente do representante. Não há, naquele caso, um cheque em branco ao mandatário. É um mandato imperativo, e não para decidir livremente em nome do grupo. Além disso, está sujeito a um controle rígido pelos delegantes e à prestação de contas.

A democracia participativa tem seus defeitos e qualidades, da mesma forma que a representativa. Sua presença ainda é tímida mesmo nos países mais desenvolvidos e se dá ainda quase que de forma experimental. De todas as formas, seu mérito foi a criação de um novo paradigma, mesmo que ainda imperfeito, mesmo que ainda insipiente. Em uma época em que cresce a descrença no sistema democrático, torna-se vital que o momento de diálogo seja expandido ao máximo, e que o autoritarismo seja coerentemente combatido mediante a adoção de debates livres e confrontos abertos de posições e argumentos.

Por isso, o simples argumento de que ela tem um “alto custo”, não deve, de forma alguma, prevalecer. O direito à participação política é um direito fundamental e deve receber atenção do Estado como todos os demais. Apesar de sua pouca visibilidade política em relação a outros direitos (sobretudo os sociais), é um direito de máxima importância, pois o seu enfraquecimento abre espaço para que ideologias autoritárias se desenvolvam e sejam apoiadas pela sociedade. A própria percepção da participação como um fardo é um valor destilado pela ideologia que estimula a apatia política e o desinteresse pelos assuntos coletivos.

Sabe-se, entretanto, que os maiores obstáculos para a implementação de uma democracia mais participativa não são de ordem intelectual nem material, mas sim de ordem política. Além de não haver interesse que o poder seja compartilhado com o povo, medidas de democratização não trazem tanta visibilidade política para os que as implementam.

Por isso, deve-se passar a dar importância a este tipo de investimento, deixar de considerá-lo um gasto de segunda necessidade. É preciso ampliar a participação popular e transformar estes novos mecanismos democráticos em instituições fortes e permanentes. Também é essencial combater a “participação consultiva”, que é mera ilusão de participação. Apenas com essa mudança de paradigma é que se poderá esperar um amadurecimento político para o futuro.

### 3. OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS PARTICIPATIVOS

Uma vez estabelecidas as relações entre os direitos políticos, a participação popular e os atores políticos em nosso contexto, apresentaremos os espaços de manobra disponíveis, dentro do sistema democrático atual, para tornar o planejamento e a gestão das políticas públicas nas favelas mais democrático. Para isso, faremos uma análise do ponto de vista jurídico da participação popular no Brasil. Serão apresentados e analisados os instrumentos de gestão participativa que a legislação brasileira coloca à disposição do Administrador público e do administrado. Também serão apresentados instrumentos que podem ser adotados pela lei brasileira, baseado em modelos desenvolvidos pelos principais autores do tema e adotados pela legislação de outros países. A análise se debruçará sobre as dificuldades mais genericamente encontradas na adoção dos mecanismos de democracia participativa e quais são as alternativas para contorná-las.

#### 3.1. Planejamento, gestão e orçamento

Muitas vezes, os problemas das grandes cidades são resumidos a uma única causa: a “falta de planejamento”. Porém, o que se entende como planejamento urbano? Seria ele de fato capaz de nos proporcionar a solução para todos os nossos problemas? Quem deve planejar e com que objetivos?

Primeiramente, deve-se atentar para a diferença entre **planejamento** e **gestão urbana**. Enquanto o planejamento é uma atividade prospectiva, na qual o homem tenta prever a evolução de um fenômeno ou processo de forma a se precaver e maximizar os benefícios. Já a gestão é um exercício que remete ao presente. Trata-se de “atividades de implementação de rotinas e condução de atividades diversas que têm por horizonte temporal o momento imediato e o curto prazo – e muitas dessas atividades foram, por assim dizer, planejadas anteriormente”<sup>171</sup>

A diferença básica, portanto, é de natureza temporal. Contudo, existe um caráter de complementaridades entre os dois. O planejamento se baseia em prognósticos, isto é, numa reflexão e numa análise prévias das condições do quadro atual. Por esta previsão ser

---

<sup>171</sup> RODRIGUES, Glauco Bruce e SOUZA, M.L. de. **Planejamento Urbano e ativismos sociais**. São Paulo: UNESP, 2004. p. 17

imprecisa, a gestão se apresenta como instrumento complementar ao planejamento, pois lida com imprevistos e mudanças não imaginadas.

Contudo, gestão não é um mero gerenciamento, uma “simples execução cotidiana de tarefas e serviços de administração”<sup>172</sup>. A gestão “compreende grande amplitude de responsabilidades de coordenação e planejamento” (de curto ou curtíssimo prazo), “funções de direção, planejamento, controle e avaliação das políticas urbanas”<sup>173</sup>.

No entanto, a principal ferramenta tanto da gestão urbana como do planejamento urbano é o **orçamento público**, pois ordena despesas estatais em todas as áreas, ou seja, **direciona** a política urbana. Muito do que é decidido na política urbana está ali: com quem gastar e quanto gastar. Concretamente, é o orçamento que viabilizará a verba para implementar esta e não aquela política pública.

O orçamento público surgiu na Inglaterra no século XIX como uma forma de facilitar o controle dos gastos públicos pelo Parlamento. Logo, desde seu nascimento, o orçamento tinha um objetivo democrático. No entanto, o orçamento só ganha mais relevo quando o Estado passa a tomar as rédeas de grandes investimentos, notadamente na construção do *Welfare State*. A partir desse momento, o orçamento deixa de ser apenas um instrumento de controle do Legislativo sobre o Executivo para ser também e principalmente uma ferramenta da Administração.

Entre as décadas de 1930 a 1960, a tecnocracia representada pela “racionalização administrativa” e pela “gestão científica” faz com que o orçamento passe a ser um produto elaborado por especialistas. Estes, além dos conhecimentos técnicos, deteriam a imparcialidade necessária para sopesar o bem comum e os melhores critérios técnicos de julgamento e avaliação na gestão de recursos.

Na década de 1960 surge então o orçamento-programa. Última etapa de transformação do orçamento público em genuíno instrumento de gestão da cidade. O orçamento-programa foi introduzido no Brasil através da Lei 4.320/1964 e do decreto-lei 200/1967, sendo definitivamente incorporado ao Direito pátrio com a constituinte de 1988 (que estabeleceu a tríade orçamentária: Lei Orçamentária Anual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual).

Enquanto o orçamento tradicional é dissociado do planejamento e da programação, o orçamento-programa funciona como um plano de trabalho, um instrumento de planejamento da ação do governo, através da identificação dos seus programas de trabalho, projetos e

---

<sup>172</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão Democrática da Cidade in Estatuto da Cidade. In: Adilson Abreu Dallari, Sérgio Ferraz. (Org.). **Comentários ao Estatuto da Cidade**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p. 337.

<sup>173</sup> Loc.cit.

atividades, além do estabelecimento de objetivos e metas a serem implementados, bem como a previsão dos custos relacionados. Portanto, o advento do orçamento-programa pode ser considerado um avanço *técnico*, uma vez que passou a representar um elo entre o planejamento e as funções executivas do Estado.

Na gestão das cidades tem-se então uma cadeia que começa no **planejamento urbano (de médio e longo prazos)**, percorre o **orçamento público (de curto a médio prazos)** e deságua na **administração das ações concretas do Estado (a gestão propriamente dita)**. Sendo assim, antes mesmo de se debruçar sobre a participação popular no orçamento público como forma de democratizar a gestão da cidade, há de refletir sobre a elaboração do planejamento urbano.

### 3.1.1. O planejamento urbano conservador e sua crítica

O liberalismo foi a época na qual as grandes cidades de nosso tempo começaram a surgir. Com a industrialização, a população europeia, que era majoritariamente rural, passou a migrar para as cidades, formando grandes conurbados e dando início a uma sociedade essencialmente urbana, com uma cultura própria. As cidades cresciam na medida em que aquela nova mão-de-obra chegava do campo e se alocava na cidade.

Decorrentes desse fenômeno, problemas urbanos que eram imperceptíveis ou irrelevantes começaram a ganhar evidência devido às novas proporções das cidades e às condições de vida de seus habitantes. As cidades industriais eram insalubres, sujas, perigosas, inseguras. Além disso, a cidade passou a aproximar os trabalhadores, que viviam em completa miséria, concentrados e amontoados em cortiços. Esse fato representava um grande perigo, pois a qualquer momento um movimento revolucionário, um motim poderia iniciar-se na cidade, ameaçando o *status* daqueles que detinham o poder político e econômico.

O Estado Liberal passa, portanto, a intervir na estrutura das cidades com o tão-só objetivo de minimizar aqueles riscos. Era preciso dar segurança aos proprietários urbanos para que pudessem gozar de sua propriedade sem correrem o risco de contraírem doenças, de serem roubados, de perderem sua propriedade por conta de alguma revolta popular. O planejamento surge como uma resposta aos problemas enfrentados pelas cidades, tanto aqueles não resolvidos pelo urbanismo moderno quanto aqueles causados por ele.

O grande símbolo desse modelo de planejamento urbano foi o prefeito de Paris George Haussmann. Ele remodelou Paris inspirado nas transformações que tinham sido

implementadas em Londres. As reformas, no entanto, tinham razões claramente políticas: apaziguar Paris. Foram abertas grandes avenidas que facilitavam o deslocamento de tropas e impediam a construção de barricadas. A cidade também ficou mais limpa, com a implantação do sistema subterrâneo de esgoto.

Hausmann foi o precursor do planejamento urbano como disciplina dos futuros cursos de arquitetura, urbanismo e engenharia. A ideia de prefeito-urbanista foi copiada em várias partes do mundo, até no Brasil, com o prefeito-engenheiro Pereira Passos no Rio de Janeiro do início do século XX. Esse estilo vai se consolidar academicamente na sistematização do urbanismo feita por Le Corbusier.

A partir de então, o planejamento, cada vez mais, passa a ficar nas mãos de técnicos a serviço do Estado. O auge desse modelo é a construção de Brasília, em que um terreno totalmente deserto foi dado nas mãos de urbanistas, transformando-se em um verdadeiro laboratório, onde puderam pôr em prática todas as ideias do urbanismo modernista.

Esses modelos, chamados de progressistas são classificados por Choay como de tendência autoritária. Mesmo a concepção de Le Corbusier da cidade como uma máquina, com funções de morar, circular, trabalhar e divertir-se subordinava os moradores da cidade à sua própria lógica. Trata-se, assim, de uma visão racionalista, tecnocrática, a-histórica, que ignora as tradições culturais.<sup>174</sup> Le Corbusier, inclusive, associou-se com governos autoritários, como o fascista e o socialista.

A escola urbanista britânica mostrou-se, a partir de Ebenezer Howard, um pouco mais preocupada com questões como o meio-ambiente, a fixação do trabalhador ao chão e a implementação democrática de seus modelos. As escolas norteamericanas, destacando a de Chicago, também destacam a importância dos estudos sociais no planejamento urbano, desenvolvendo o modelo britânico.

Essas escolas, chamadas tradicionais, apesar de trazerem à tona uma interdisciplinariedade no planejamento urbano, ainda focam sobretudo na figura do técnico, do arquiteto urbanista. Nenhuma dessas escolas se preocupou com a participação dos cidadãos comuns na elaboração do planejamento da cidade em que vivem.

Peter Hall, ao descrever a evolução das escolas urbanistas ao longo do século XX, as resume da seguinte forma: “em 1955, o planejador recém-formado típico debruçava-se sobre a prancheta para produzir um diagrama sobre usos do solo desejados; em 1965, ele analisava os dados de saída do computador sobre modelos de tráfego; em 1975, a mesma pessoa ficava

---

<sup>174</sup> FREITAG, Bárbara. **Teorias da cidade**. Campinas: Papirus, 2006. p. 63

conversando até tarde da noite com grupos comunitários, na tentativa de organizar-lhes a resistência contra as forças hostis do mundo lá fora.”<sup>175</sup>

Sobre esses dois últimos movimentos, Hall contrapõe dois momentos cruciais para a compreensão do planejamento alternativo que propomos: O primeiro, nos anos 1960, destaca a implementação de novas tecnologias, bem como o fim do planejamento urbano de realidades estáticas, substituído por um planejamento-processo, por meio do qual os programas, durante a sua execução, vão se adaptando na medida e no momento em que as informações recebidas exigem tais mudanças.<sup>176</sup> O segundo momento se dá nos anos 1970 e vai se aprofundar nas duas décadas seguinte, tanto pelo fatalismo de autores marxistas, como David Harvey, Castells e Lefebvre, como pelas correntes neoliberais que deixariam seu legado urbanista nos modelos de revitalização urbana, como, por exemplo, das Docas de Londres no governo de Thatcher.

Esses momentos mais recentes trouxeram para o planejamento urbano uma crise teórica. Pode-se dizer assim que o planejamento, após um uso excessivo de meios técnicos e estatísticos, passou a ser criticado tanto pelos urbanistas (neo)liberais quanto pelas correntes marxistas; escolas de pensamento aparentemente antagônicas.

Os argumentos da esquerda podem ser sintetizados como: “o Estado capitalista está a serviço das classes dominantes; o planejamento urbano é realizado para beneficiar essa classe dominante; assim, ele é intrinsecamente conservador.”<sup>177</sup> Por isso, consideram que qualquer tipo de planejamento deva ser rejeitado. Essa perspectiva, para Souza e Rodrigues é simplista, pois ignora que o Estado possa ser ocupado por forças políticas com prometidas por algum tipo de mudança na direção de mais justiça social. Além disso, reduz o planejamento a um monopólio do Estado, não levando em conta que a implementação de mecanismos de democracia participativa podem trazer os grupos sociais a participarem da elaboração e execução do planejamento, imprimindo nele, seus interesses e minimizando as forças políticas das classes economicamente dominantes.

Os liberais, por outro lado, defendem uma intervenção mínima do Estado no planejamento da vida das pessoas, deixando que os processos econômicos sejam regulados pelo mercado. Esse pensamento vem ao encontro do chamado empreendedorismo urbano, no qual o Estado apenas maximiza fatores locacionais, físicos ou não, como forma de atrair investimentos privados que se responsabilizarão pelos rumos da organização do espaço. Essa

<sup>175</sup> HALL, Peter. **Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2004. p. 396.

<sup>176</sup> Op. Cit. p. 391.

<sup>177</sup> RODRIGUES, Glauco Bruce e SOUZA, M.L. de. Op. Cit. p.20

postura é, por sua vez, diametralmente oposta ao que se pretende alcançar através do planejamento participativo, uma vez que se baseia na ideia de que o mercado, e não as pessoas, deve liderar o processo de planejamento.

“O pensamento liberal renovado volta a insistir na importância do mercado como mecanismo autorregulador da vida econômica e social e, como consequência, na redução do papel do Estado. Para esse pensamento, o intervencionismo estatal foi um parêntese infeliz na história iniciado em 1929, em decorrência da crise das bolsas, e terminado em 1989 após a queda do Muro de Berlim. Nessa visão, o cidadão se torna cada vez mais um consumidor, afastado de preocupações com a política e com os problemas coletivos.”<sup>178</sup>

Souza e Rodrigues, portanto, concluem que o que o planejamento não pode ser considerado uma atividade conservadora ou progressista em si, mas o que define seu caráter é seu conteúdo social, que irá depender da constelação de poderes que podem influenciar as decisões políticas. Além disso, pode-se citar que a forma, ou seja, o processo pelo qual se elabora o planejamento, pode permitir mais ou menos participação dos setores sociais atingidos por aquelas decisões.

Por isso, na opinião desses autores, a solução para essa crise teórica estaria justamente no aprofundamento de um processo de apropriação da atividade planejadora pela sociedade, através de mecanismos de democracia participativa que aproveitem e estimulem ativismos e movimentos sociais. Assim, o primeiro paradigma a ser superado, para eles, é o do planejamento como tarefa exclusiva do Estado. “Na forma conservadora de encarar os problemas, o Estado (...) deve ser o responsável por essa atividade. É muito raro que se pense na ação da própria sociedade civil, sob a forma de ativismos sociais (...) como uma fonte de soluções criativas e como uma indicadora de possíveis caminhos para a superação dos problemas.”<sup>179</sup> Normalmente, o planejamento é pensado da seguinte forma: “técnicos a serviço do Estado (...) diante de suas pranchetas ou do computador, elaboram planos para modificar o traçado de ruas e praças, alterar formas espaciais existentes e criar novas, com o objetivo e melhorar a ‘funcionalidade’ e a beleza de certas áreas”<sup>180</sup>

As intervenções propostas por esses técnicos, raramente são levadas ao julgamento da população diretamente atingida. Ativismos urbanos jamais são estudados como potenciais fontes de soluções em níveis de planejamento urbano. O mais comum é que estes movimentos sociais só se posicionem contrariamente a decisões políticas já tomadas pelo Estado. Mesmo em graus mais institucionalizados, como conselhos e audiências públicas, o que percebemos é um caráter ainda muito consultivo e pouco elaborativo da sociedade nestes foros.

<sup>178</sup> Carvalho, José Murilo. Op. Cit. p.226

<sup>179</sup> RODRIGUES, Glauco Bruce e SOUZA, M.L. de. Op. Cit. p.11-12.

<sup>180</sup> Ibid. p.13-14.

Por isso, Souza e Rodrigues baseiam suas ideias de planejamento participativo em dois pressupostos. O primeiro seria o não monopólio do Estado como agente do planejamento. O outro seria que o planejamento urbano não deve ser encarado como sinônimo de urbanismo, quando este é, na verdade, apenas uma modalidade específica da atividade planejadora.<sup>181</sup>

O planejamento urbano, muito mais do que meramente modificar regras urbanísticas e ordenar a ocupação do espaço, pode ser o instrumento de mudanças estruturais na sociedade, promovendo uma reforma urbana. Ele pode direcionar políticas públicas importantes e profundas, modificar mecanismos de funcionamento do Estado, favorecer a distribuição equalitária do poder político e econômico, redistribuir riquezas, etc.

Contudo, um planejamento participativo (ou alternativo, como propõem os autores) não significa descartar a importância nem do Estado nem dos técnicos. Ao Estado ainda cabe o estabelecimento de marcos legais (leis de ocupação e uso do solo, zoneamentos, etc) e a captação de recursos. Além disso, o Estado pode intervir no processo diminuindo desigualdades materiais e de poder, corrigindo assimetrias de poder, protegendo minorias. Já os especialistas devem participar na qualidade de “consultores populares”, provendo o suporte técnico para as decisões dos cidadãos.

Por isso, deve-se atentar para o seguinte fato: o planejamento urbano, o orçamento público e as ações governamentais na gestão urbana sofreram uma evolução fantástica nos últimos dois séculos. O planejamento urbano foi sistematizado, criou paradigmas, objetivos para uma cidade ideal, desenvolveu as técnicas necessárias para atingir os objetivos das cidades. O orçamento público consolidou-se não só como um poderoso instrumento de controle, mas também como um viabilizador do planejamento urbano, fixador de metas que devem ser alcançadas pela atuação estatal. E o Estado ganhou uma série de instrumentos para concretizar tudo que foi idealizado no planejamento urbano: zoneamentos, desapropriações, códigos de obra, tributação progressiva no tempo, contribuições de melhoria, etc. No entanto, a gestão democrática e todos esses institutos têm sido debatidos há muito pouco tempo. Percebe-se que o debate técnico no campo da gestão urbana já é antigo, enquanto que a implementação de mecanismos democráticos dentro do processo é recente.

O que se tem hoje em dia como planejamento é um modelo híbrido, que mescla ideias da reforma urbana com instrumentos do empresarismo urbano. Adicionalmente, tem sido crescente a preocupação com um discurso sustentabilista e ambientalmente adequado. Depois da euforia dos primeiros Planos Diretores pós Constituição de 1988, há uma febre pelos

---

<sup>181</sup> Ibid. p.12.



“Planos Diretores Participativos” o que, todavia, não tem enchido de esperança os planejadores urbanos críticos. Isso porque o planejamento urbano promovido pelo Estado tem, no Brasil, como em outros países, servido, na maioria das vezes, para tornar mais fácil a vida das elites (empreendedores e moradores das áreas nobres) e, secundariamente, da classe média. Quanto aos pobres, o Estado, mediante o planejamento, não costuma facilitar-lhes a vida para além da viabilização das condições de sua reprodução e de seu deslocamento na qualidade de vendedores de força de trabalho, ou então sob pressão e consideração estrita de algum cálculo eleitoral. Isso quando os pobres não são, como frequentemente é o caso, prejudicados<sup>182</sup>. Por essa razão, inclusive, é justificável que instrumentos participativos sejam implementados prioritariamente em bairros pobres, como nas favelas.

### 3.1.2. Orçamento Participativo

Como já visto, o orçamento público possui grande conteúdo político, sendo um importante instrumento de planejamento, pois trata principalmente da destinação das verbas públicas. Observando o orçamento, pode-se enxergar não apenas os meios através dos quais determinado governo pretende agir para implementar suas políticas públicas, mas também quais delas foram eleitas como prioridade, quais necessidades da população serão supridas pelo poder público naquele período.

Apesar de o Estatuto da Cidade conter um capítulo inteiro dedicado à gestão participativa das cidades, não há na lei<sup>183</sup>, nem na constituição qualquer descrição do procedimento do Orçamento Participativo – OP. O OP é uma criação da política brasileira anterior à Constituição de 1988, um momento em que os cidadãos tinham uma participação política limitada, por conta do regime autoritário vigente. Foi criado no âmbito municipal por partidos de oposição ao governo. Era uma forma de ampliar a atuação política do cidadão, dando a ele algum poder decisório.

O primeiro modelo de OP sistematizado<sup>184</sup> foi o de Porto Alegre, implementado na gestão de Olívio Dutra em 1989. A metodologia adotada previa que cada cidadão que se fizesse presente às “Plenárias Regionais” pudesse votar sobre quais necessidades o município

---

<sup>182</sup> SOUZA, Marcelo José Lopes de. Fobópole: o medo generalizado e a militarização da gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. p.102.

<sup>183</sup> É apenas citado no art. 4º, III, f no art. 44 do Estatuto das cidades

<sup>184</sup> Houve outras experiências precedentes, mas nenhuma tão sistêmica como a portoalegrense.

deveria atender. Na totalização dos votos, eram atribuídos pesos diversos às diferentes regiões da cidade, em função da carência da prestação de serviços públicos, dentre outros critérios.

A fórmula gaúcha teve rápida expansão. Até 2004, 194 municípios no Brasil já tinham OP<sup>185</sup>. Alguns Estados como Minas Gerais, Acre, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul estão implantando o OP, e, no âmbito da União, há alguns anos já se discute o tema. Na Europa, estima-se que esse número gire em torno de 500 cidades. Outras cidades latino-americanas (a ONU estima 300), como Montevideú, Caracas e Buenos Aires, além de países, como o Peru, têm construído suas formas de OP, adaptando-as.<sup>186</sup>

O OP portoalegrense é composto de 4 etapas. Na primeira, o governo faz exposições didáticas aos moradores de cada subunidade espacial, que elegem delegados de apoio os quais organizarão as discussões de problemas e prioridades de sua área. Na segunda rodada, o governo fornece informações técnicas e a população escolhe as prioridades de sua subunidade. Na terceira, elegem-se os delegados-conselheiros, que deverão defender as prioridades escolhidas pela população na elaboração do orçamento. Na última etapa, o conselho de orçamento, formado pelos delegados, técnicos do governo (que não têm direito a voto) e representantes da federação de associações de moradores do município elaboram a peça orçamentária que é encaminhada pelo Prefeito à Câmara de Vereadores.

Uma das críticas que se faz a esse sistema é a representatividade dos delegados. O processo eleitoral que escolhe o Prefeito e os Vereadores é um processo muito mais institucionalizado, regulamentado e, por este motivo, resulta na escolha de representantes que têm legitimidade constitucional para a tomada de decisões políticas, como a definição do orçamento público. Esta crítica, no entanto, apesar de pouco consistente, enfatiza um ponto fundamental: a escolha dos delegados nada tem a ver com representatividade. Sendo assim, a crítica está correta, os delegados não têm a mesma representatividade daqueles que ocupam os cargos eletivos, e, por isso, não podem atuar em nome do povo.

Na democracia representativa, um representante é eleito pelo povo para tomar decisões no lugar deste. Os delegados não tomam decisões alguma. No caso descrito, as decisões já foram tomadas: definição de prioridades de investimento. O delegado apenas vai defender essas prioridades que são concretas. Por isso, na elaboração de um sistema de orçamento participativo, uma referência importante é não permitir que o delegado tenha um nível de autonomia tal que o transforme num representante.

---

<sup>185</sup> Fonte: Democracia Participativa - <http://www.democraciaparticipativa.org/>

<sup>186</sup> Fonte: Wikipédia - <http://www.wikipedia.org>

Durante a elaboração do orçamento, o delegado não tem o direito de transigir ou modificar os investimentos escolhidos pelos seus delegatários baseado em razões políticas. Apenas as limitações de ordem técnica, especialmente as financeiras, é que vão permitir que uma daquelas prioridades escolhidas seja preterida. As questões de ordem puramente política já foram discutidas no âmbito da segunda rodada, tendo o governo tido a oportunidade de convencer a população de suas preferências por meio de seus agentes técnicos.

Por exemplo, uma comunidade define como prioridade local a educação. O governo tem a obrigação de mostrar estudos técnicos e oferecer opções viáveis de investimento para a solução daquela prioridade, como a construção de mais uma escola, a contratação de professores para a já existente, a construção de uma biblioteca, um centro cultural, a licitação de uma nova linha de ônibus para transporte dos alunos da rede pública, etc. O governo deve demonstrar os prós e contras de cada opção, e a população escolhe. O delegado vai levar aquela opção para o conselho. O conselho do orçamento vai apenas dizer quais escolhas entram ou não no orçamento de acordo com a necessidade global do município, baseado em critérios objetivos que guiam a alocação de recursos em cada área conforme sua carência, visto que estes não são infinitos. O delegado não teria a prerrogativa de substituir uma escolha por outra: em lugar de construir uma escola, vão se contratar professores.

A ideia do OP é justamente tirar parte do poder político dos representantes e devolvê-lo para seu real titular: o povo. A escolha dentre várias opções para se chegar a um fim é estaria na margem de discricionariedade do Administrador. O Administrador abre mão dessa discricionariedade, que normalmente que lhe competiria em favor do povo, que lha havia outorgado. Permitir que o delegado exercesse sozinho essa discricionariedade seria, portanto, ilegítimo. É uma escolha política, não cabendo ao delegado fazer um juízo de valor sobre qual instrumento seria mais ou menos eficaz.

A outra crítica feita ao OP é o impasse entre o assembleísmo e a pseudoparticipação. Quer dizer, ou o governo optaria por ficar paralisado e todos os programas de governo dependeriam da aclamação popular, ou ele deixa à disposição do OP uma verba mínima, relativa a decisões irrelevantes. Esta é a grande dificuldade, por exemplo, das grandes cidades. A população acaba só votando em assuntos pouco abrangentes que quase não trazem benefício para a cidade.

O ideal seria que todas as decisões pudessem ser tomadas por aqueles aos quais elas dizem respeito. Contudo, isso levaria a uma inconveniente lentidão, além de restringir a ação do governo apenas à localidade em detrimento da cidade como um todo. Para impedir isto, primeiro deve haver critérios muito claros e objetivos sobre a alocação de verba em cada parte

do município (baseado na população, carência de serviços, tamanho) e em cada área de investimento (saúde, educação, urbanização, transporte, etc.). Para esse último, foram criadas Porto Alegre as rodadas temáticas, nas quais não se discutem as necessidades de cada bairro, mas as necessidades da cidade como um todo e que ocorrem paralelamente às rodadas regionais.

Além disso, grandes programas de governo, como os que recebem verba federal ou estadual, os que se destinam ao benefício de áreas estratégicas, ou os que atinjam toda a área metropolitana, a economia do Estado ou do país, poderiam restringir (mas não eliminar) a participação popular. Nesses casos, seria possível transferir a discussão do âmbito geral orçamentário, para um âmbito específico, através das consultas públicas que substituiriam as discussões dentro do OP.

### 3.1.3. Planejamento Participativo

Tanto os liberais quanto os marxistas (especialmente dos anos 1970 e 1980) dificilmente conseguem ver que muitas das atividades realizadas por ativismos urbanos constituem atividades de planejamento e gestão, ou dificilmente admitem sua relevância<sup>187</sup>. O planejamento urbano é uma atividade política, e a sua má condução (pouco eficiente, pouco técnica, mal organizada, cheia de irregularidades), frequentemente no Brasil, também tem causas políticas<sup>188</sup>. Sem esta noção de democracia, o planejamento urbano corre o risco de ser apenas um “tecnocracismo de esquerda”, ou seja, uma alternativa tecnocrática “de esquerda” ao tecnocracismo conservador<sup>189</sup>.

“A Constituição de 1988 propõe, assim, o princípio democrático na condução dos processos de tomada de decisão, acolhendo mecanismos de participação direta no sistema político brasileiro. Pode-se dizer que a partir dela a política urbana passa a ser tratada segundo uma estratégia que considera os diversos atores que agem na produção e na estruturação da cidade, abrindo espaço para o avanço da legislação urbanística por meio de instrumentos que possibilitem ao poder público interferir de forma mais incisiva na dinâmica de produção do espaço urbano. Cabe ao município propor, aprovar, implementar e aplicar tais instrumentos, por meio de canais políticos tanto representativos quanto participativos.”<sup>190</sup>

Enquanto o orçamento participativo vem obtendo um resultado muito positivo sendo exportado para outros municípios e até no exterior, o planejamento participativo, ou seja, a

<sup>187</sup> SOUZA, Marcelo José Lopes de. Op. Cit. p. 94.

<sup>188</sup> Ibid. p. 95.

<sup>189</sup> Ibid. p.12-13

<sup>190</sup> COTA, Daniela A. Participação democrática no processo de discussão e aprovação das operações urbanas em Belo Horizonte (1997-2008): uma análise crítica do COMPUR. XIV ENANPUR, 2011. CD-ROM. p.4.

participação popular dentro do planejamento urbano não tem sido uma experiência tão eficaz no Brasil. O modelo utilizado, onde ele existe, é o de Conselhos de Desenvolvimento Urbano, órgãos compostos por cidadãos comuns, técnicos representantes de entidades de classe e agentes do Estado.

O planejamento da cidade compreende: “definição, confecção, e acompanhamento da implementação de políticas públicas e intervenções diversas, tais como planos diretores, políticas setoriais de transporte e meio ambiente, programas de urbanização de favelas, etc.”<sup>191</sup> Nesse plano, tem prevalecido o tecnicismo. Os planos diretores, por exemplo, muitas vezes são encomendados a escritórios de arquitetura e urbanismo e quase não há participação popular. Mesmo nos poucos lugares onde já há um Conselho de Desenvolvimento Urbano<sup>192</sup>, este tem a sua composição majoritária de membros de associações profissionais de urbanismo (arquitetos, urbanistas, engenheiros, juristas, economistas).

Porto Alegre, por exemplo, possui um Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA), previsto no plano diretor. São 25 membros: 8 do governo municipal, estadual e federal; 8 ligadas ao Instituto dos Arquitetos do Brasil, à Sociedade de Engenharia, ao Sindicato das Indústrias da Construção Civil, à OAB, à ONG Cidade, à Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura e à Sociedade de Economia; e apenas 8 representantes da “comunidade”.

O peso excessivo dessas entidades técnico profissionais leva muito mais a um tecnocratismo de esquerda e a um corporativismo do que reflete uma participação popular efetiva<sup>193</sup>. A participação de técnicos do governo com direito a voto é outra diferença em relação aos OP e pode levar a um esvaziamento da atuação dos cidadãos comuns (leigos) ante a sua manifesta minoria. Ademais, os cidadãos comuns acabam facilmente influenciados pelas opiniões dos técnicos, que compõem a maioria do conselho, e acabam acompanhando seu voto.

“o que se observa é que os canais de participação democrática, assim como os processos de tramitação de propostas nesses espaços ainda são fortemente controlados pelo Estado, permitindo reforçar a lógica do “consenso aparente” e fazendo prevalecer os interesses de alguns grupos hegemônicos, em detrimento de interesses públicos mais amplos, ainda que sob novas roupagens.”<sup>194</sup>

<sup>191</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento de à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. p.359.

<sup>192</sup> Atualmente o CDU é órgão obrigatório a constar nos Planos Diretores

<sup>193</sup> Ibidem. p.362.

<sup>194</sup> COTA, Daniela A. Op. Cit. p.9.

Outro exemplo de Conselho de Planejamento Urbano que pode ser analisado é o de Belo Horizonte. Sobre esse conselho, Daniela Cota também observa o peso excessivo dos setores do governo:

“O COMPUR foi instituído pelo Plano Diretor (Lei nº. 7.165/96) exemplificando a participação do Executivo na gestão democrática. Ele é constituído por 16 membros, sendo 08 do Poder Executivo, 02 do Poder Legislativo (Câmara), 02 representantes do setor técnico, 02 do setor empresarial e 02 do setor popular.”<sup>195</sup>

A tese de Cota chega a algumas conclusões que podem ser aplicadas a generalidade dos conselhos atuais no Brasil. Permite evidenciar, por exemplo, que a própria estrutura dos conselhos e sua *forma* de atuação compõem um cenário que favorece a prevalência de interesses de determinados grupos, quais sejam, aqueles formados por agentes sociais do setor imobiliário, capazes de promover articulações e de se impor perante os demais representantes.

A composição do Conselho, com 50% (cinquenta por cento) de representantes do Poder Executivo, contribui para os votos favoráveis às propostas do governo, que é quem mais apresenta proposições. Com isto, em boa parte das votações, a somatória dos votos do Poder Executivo com os dos representantes do setor empresarial (sempre presentes às reuniões), já é suficiente para se obter maioria.

Nas discussões sobre as propostas, há uma predominância dos técnicos da Prefeitura no debate. Por disporem de conhecimento técnico específico – especialmente considerando-se que se trata de projetos complexos e de difícil entendimento – eles acabam detendo o controle das discussões. Paralelamente a isso, nota-se uma participação menos efetiva dos outros setores nas discussões, em especial do setor popular, do técnico e do Legislativo. A pequena participação popular no debate contribui para o “consenso” entre os demais agentes que representam a sociedade civil, viabilizando os interesses dos grupos mais poderosos, que, em geral, são mais organizados e articulados.

Reproduzimos aqui algumas frases de entrevistados publicadas no estudo de Daniela Cota sobre o COMPUR de Belo Horizonte que corroboram essas conclusões:

Os técnicos do Executivo não têm a mínima preocupação em traduzir termos técnicos. Muitos não sabem os termos, desconhecem o significado. [...] as pessoas fazem questão de mostrar que sabem mais... Falta humildade dos técnicos [...]. Falta respeito. Já fui vítima de deboche. (Representante do setor popular)

As grandes operações urbanas – até por que são propostas pelo Executivo – têm sido defendidas sempre por relatores do Executivo (Prefeitura, na maioria). Então, são pessoas da própria Prefeitura que defendem a operação urbana. Não vejo democracia no processo. (Representante do setor empresarial)

No COMPUR, há sempre a preocupação com a forma como os assuntos serão colocados em pauta para serem aprovados. E aprovados rapidamente com a menor polêmica possível. Perdemos muito na questão da democratização desses espaços. (Representante do Executivo)

---

<sup>195</sup> Ibid. p.12.

Quando envolve questões técnicas ou a visão abrangente da cidade, questões mais complicadas, esse setor fica meio perdido. (Representante do setor técnico sobre o setor popular)

Eles ficam aquém, não conseguem acompanhar a discussão e as discussões no COMPUR são muito técnicas. (Representante do Executivo sobre o setor popular)<sup>196</sup>

Outro problema destes conselhos no Brasil é seu caráter pouco vinculativo. Em geral, eles só têm função essencialmente consultiva, o que acaba enfraquecendo-o como órgão, resultando na não acolhida de seus pareceres pelo Executivo. “Geralmente os conselhos são criados apenas para atender a uma legislação superior ou para ter acesso a recursos financeiros, permanecem num grau de institucionalização baixo e não alcançam resultados concretos”<sup>197</sup>.

Quase sempre, a proposta “já vem pronta” e os acordos já foram efetivados, e cabe ao conselho apenas analisá-la e aprová-la. Não existe efetiva participação popular na elaboração das propostas. Trata-se de um “negócio” previamente acordado entre governo e um parceiro particular: Os conselhos, assim, transformam-se em meros legitimadores da gestão heterônoma.

Outrossim, a falta de uma dotação orçamentária própria tem levado a uma “falta de estrutura física e de pessoal técnico para assessorar os conselheiros”<sup>198</sup>.

O Planejamento urbano crítico, ainda assim, é possível mesmo nos moldes de uma sociedade heterônoma. A solução proposta por Marcelo Lopes de Souza seria a unificação do Conselho de Desenvolvimento Urbano com o Conselho de Orçamento Participativo. Isto porque, segundo ele, orçamento e planejamento devem estar integrados já que “as propostas de intervenção e os investimentos previstos ou implícitos no plano diretor não podem estar desvinculados da realidade orçamentária do município.”<sup>199</sup> Ele cita, por exemplo, a aplicação do IPTU progressivo no tempo, que é um instrumento de política urbana que propicia o aumento de receitas para o município. Esta receita extra deveria estar vinculada com uma política urbana correlata.

Com a criação de um conselho único, a elaboração do OP continuaria em primeiro plano, como chamariz para a participação dos cidadãos, mas também se discutiria a relação dos investimentos com o plano diretor. Além disso, caberia ao conselho exercer o controle

<sup>196</sup> Ibid. p.12.

<sup>197</sup> NORONHA, Rudolf. Avaliação Comparativa. In CARVALHO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Ana Cláudia (org.).

**Conselhos Gestores de Políticas Públicas** – Publicações Polis 37. São Paulo. Polis, 2000. p.86.

<sup>198</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Op. Cit. p.43.

<sup>199</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento de à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. p.365.

sobre a política urbana do município, pois aprovaria as contas, fiscalizaria sua execução e daria legitimidade às ações de planejamento urbano.

#### 3.1.4. Audiências e consultas públicas

Mais uma forma de participação popular são os debates, audiências e consultas públicas. Nem sempre seria necessário esperar que a própria população tomasse a iniciativa de propor projetos de leis a respeito das políticas urbanas. Se o legislativo abrisse o debate dos projetos para a população em geral através de debates públicos, essas leis já passariam a ter um pouco mais de legitimidade. Além disso, muitas das leis que envolvem a gestão urbana são de iniciativa do Poder Executivo e não podem ser objeto de iniciativa popular.

As audiências públicas vêm ganhando vulto no Direito Brasileiro, especialmente depois da Lei de Processo Administrativo Federal (9.784/1999). Esta lei disciplina a consulta pública no art. 31<sup>200</sup>, seguindo a tendência já presente no Direito Europeu que consagrou na audiência pública como princípio do Direito Administrativo. Esse dispositivo combina-se com o disposto art. 43, II do Estatuto da Cidade<sup>201</sup>. Na prática, ações estatais de grande impacto que interfiram na esfera dos indivíduos e da coletividade em geral não serão compatíveis com um Estado Democrático de Direito que não foram precedidos de um processo que assegure a oitiva da comunidade afetada.

Essas hipóteses de consulta pública, no caso da gestão das cidades, devem ser definidas por cada município. No entanto, elas devem ser abrangentes o suficiente para não negar eficácia ao art. 43, II do Estatuto.

Há alguns casos em que a própria lei federal já determina a obrigatoriedade da consulta pública, como no caso dos Estudos de Impacto de Vizinhança (art. 37 do Estatuto da Cidade). Entretanto, na elaboração do instrumento municipal mais importante de política urbana, o Plano Diretor, não há essa obrigação. Ela até existia no projeto votado pelo Congresso Nacional, mas o dispositivo (art. 40, §4º) foi vetado pelo Executivo. O principal motivo foi que o Plano Diretor não é ato administrativo, mas uma lei, e assim seria inconstitucional que a lei federal ordinária dispusesse sobre o processo legislativo municipal.

Ainda, tão importante quanto as hipóteses de obrigatoriedade é o efeito da decisão da consulta pública. Estaria o Estado obrigado a acolher aquilo que a audiência pública decidiu,

200 Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada.

201 Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: (...) II – debates, audiências e consultas públicas;



ou o Administrador ainda estaria livre sobre a sua discricionariedade podendo ignorar a audiência?

De nada adiantaria se ter uma lei municipal que determinasse vários casos em que as audiências públicas deveriam ser feitas se a Administração não estivesse obrigada a seguir o que nelas fosse concluído. Portanto, a respeito disso, “embora não haja ainda conclusão definitiva da doutrina processual administrativista, deve-se considerar que, sem a vinculatividade, perderia em grande parte seu sentido a realização das audiências públicas, que teriam papel apenas figurativo.”<sup>202</sup> É o que Souza e Rodrigues chamam de *pseudoparticipação*<sup>203</sup>.

Além das audiências públicas, a Lei 9.784/1999, por si só, também representa uma conquista dentro de uma gestão mais democrática, uma vez que representa uma mudança de paradigma dentro do Direito Administrativo, rumo a um sistema menos centralizador, mais questionável e controlável pela sociedade. Sobre isto:

“O principal instituto da teoria do direito administrativo tem sido o ato administrativo. Todos os estudos e cuidados sempre se voltaram para o ato, como se ele se bastasse e existisse sozinho. Ultimamente, com o advento do Estado Social e Democrático de Direito, essas atenções passaram a se voltar para o processo administrativo, compreendendo-se, finalmente, que é através do processo que a função administrativa se realiza, e não do ato isolado, que, na verdade, é o resultado da atividade desenvolvida por intermédio daquele.

O Estado Democrático de Direito relaciona-se intimamente com o processo administrativo, que lhe serve de instrumento para o maior controle da atividade da Administração Pública, bem assim para viabilizar a participação popular na expedição do referido ato, de sorte que o princípio democrático consegue se consumir através do controle e da participação – os quais constituem as mais relevantes finalidades do processo administrativo.”<sup>204</sup> (grifou-se)

Isso porque através do Processo Administrativo se estabelece um rito dotado de contraditório que abre ao cidadão um canal para controlar e questionar os atos do Poder Público.

### 3.1.5. Parecer do cidadão

<sup>202</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Op. Cit. p.348.

<sup>203</sup> RODRIGUES, Glauco Bruce e SOUZA, M.L. Op. Cit. p. 78.

<sup>204</sup> SOARES, Evana. A audiência pública no processo administrativo. Disponível em <http://www.prt22.mpt.gov.br/artigos/trabevan34.pdf> acessado em 10/10/2010.

Novas formas de participação institucional podem ser criadas. Se o tribunal do júri popular é tão apoiado pela sociedade no processo penal, por que não utilizá-lo no processo político?

O sociólogo e teólogo alemão Peter C. Dienel foi quem propôs, nos anos 1970, a "célula de planejamento", uma espécie de júri de cidadãos, escolhidos por sorteio, para se reunirem durante 4 a 7 dias com técnicos do governo e, ao fim, elaborarem um parecer a respeito de um dado projeto. Os cerca 25 sorteados são licenciados de seu trabalho e pagos pelo Estado para a elaboração de pareceres e projetos<sup>205</sup>. Durante os trabalhos, recebem orientação técnica para chegarem a seu próprio consenso.

A ideia foi implementada em vários países como Espanha, Inglaterra, Holanda, Austrália, Áustria, Japão, França, Rússia e Polônia.

É um mecanismo interessante já que congrega sorteio e amostragem. Destaca Marcelo de Souza que “o sorteio, e não a eleição, é o mecanismo de seleção mais típico e usual da democracia direta da Antiguidade, sendo visto como uma verdadeira maneira de evitar a emergência de personalismos e caciquismos.”<sup>206</sup>. O autor, inclusive, defende uma combinação inteligente entre sorteio e eleição na composição dos conselhos, já que o primeiro praticamente não vem sendo usado nas experiências contemporâneas.

O sorteio também é uma forma de estímulo para o cidadão participar. Mesmo que a aceitação para compor a célula não seja obrigatória, o simples fato de ser convocado já pode fazer surgir, numa pessoa que nunca sequer cogitou a ideia de participar em assuntos políticos, a oportunidade e a vontade de experimentar.

Interessante ponto no instituto alemão é o fato de trabalhar com um número reduzido de pessoas para debater o tema. O uso da amostragem poupa tempo que normalmente seria necessário para a realização de uma audiência pública. Além disso, é muito mais fácil discutir e chegar a uma conclusão entre 25 pessoas<sup>207</sup> do que entre uma centena. Outra vantagem da amostragem é que nem sempre os técnicos são capazes de passar com precisão as informações de que os cidadãos precisam dispor para tomar uma decisão. Com um número menor de pessoas é mais fácil se certificar de que cada um teve acesso a e entendeu as informações passadas pelos especialistas.

Caso um dia o modelo fosse importado para o Brasil, um ponto que deveria ser adaptado seria a composição da célula. Isto porque, em comparação com o Brasil, a Alemanha é um país muito mais homogêneo, com menos desigualdades sócio-econômicas. Portanto,

<sup>205</sup> SERPA, Ângelo. O Espaço público na cidade contemporânea. São Paulo: Contexto. 2007. p.138.

<sup>206</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. Op. Cit. p.384.

<sup>207</sup> A célula é dividida em pequenos conselhos de 4 a 6 para, cada uma, responder perguntas específicas.

talvez fosse interessante fazer com que a composição da célula refletisse essa diversidade, mesclando pessoas de diferentes classes sociais, escolaridades, sexos, etc.

### 3.1.6. Plano Diretor Participativo: A experiência do Baixo Tocantins, Pará<sup>208</sup>

O Plano Diretor é o instrumento máximo no nosso Direito Urbanístico de planejamento urbano. A abrangência que lhe é dada pelo Estatuto da Cidade permite que, muito mais do que apenas as regras urbanísticas ali definidas, o Plano proponha as bases legais sobre as quais pode se iniciar uma verdadeira e ampla reforma urbana. Com a exigência legal de que os municípios definidos no art. 16 do Estatuto tenham Plano Diretor, muitas prefeituras recorreram a escritórios de arquitetura para realizarem os projetos que seriam aprovados o mais rápido possível pelas Câmaras Municipais, a fim de evitar a perda do prazo e suas consequências jurídicas. Dessa forma, a discussão com a população foi deixada para depois, frustrando a possibilidade de uma reforma urbana.

A seguir, comentaremos um caso específico em que se tentou opor à lógica de improvisação mencionada e, de alguma forma, utilizar a participação popular na elaboração de seus Planos Diretores, promovendo uma reforma urbana. A experiência nos é narrada por um grupo de pesquisadores ligados à UFPA, FUNPEA e ELETRONORTE responsáveis por organizar a população da região do Baixo Tocantins para a elaboração dos Planos Diretores de seus municípios.

Trata-se de um caso precioso, pois coloca justamente em teste a teoria de planejamento urbano participativo, como forma de empreender uma reforma urbana e trazer melhorias na qualidade de vida dos munícipes. Além disso, as condições sob as quais o trabalho foi desempenhado trazem ainda mais relevo à escolha deste caso para ilustrar esta dissertação, já que a precária infraestrutura física e humana dos municípios desafia ao extremo a viabilidade de uma gestão autônoma, por se tratar de cidades com carências muito mais profundas e estruturais do que as existentes nas cidades localizadas em regiões mais desenvolvidas.

Também justificamos a apresentação desse exemplo por reproduzir alguns aspectos que podem encontrados também nas favelas cariocas. Por exemplo, a região pesquisada apresenta baixos níveis de renda, escolaridade e qualidade de vida em relação à média

---

<sup>208</sup> CARDOSO, Ana Cláudia e CARVALHO, Guilherme (Orgs.). **Planos Diretores Participativos: experiência amazônicas**. Belém: EDUFPA, 2007. Cap. I

nacional. Outro fator é o tamanho. Apesar do tamanho, a população de Baixo-Tocantins é pequena, e seu Plano Diretor pode ser mais facilmente comparável a qualquer tentativa de Plano Diretor de bairro ou Plano de Ação Urbanístico que se pretenda adotar em uma comunidade carioca.

Por outro lado, há características extremamente opostas, mas que, contudo, não retiram a relevância do exemplo, posto que demonstram situação ainda mais precária do que a das favelas do Rio de Janeiro. Do ponto de vista político, por exemplo, o principal desafio encontrado pelo grupo de pesquisadores foi o clientelismo e a falta de planejamento. A falta de informação e o baixo poder associativo da população resultaram, num primeiro momento, um certo grau de desconfiança da população local em relação aos pesquisadores. Por isso, a equipe adotou a estratégia de promoção de reuniões de sensibilização e capacitação das lideranças das organizações sociais existentes, dos membros da administração e de indivíduos da sociedade em geral.

Outro dado interessante é que, a despeito da obrigatoriedade da existência de Plano Diretor nesses municípios, sua população é predominantemente rural, mantendo atividades de subsistência. Porém, já se experimentava à época um crescimento desordenado das sedes dos municípios, decorrente do êxodo rural, e um início de especulação imobiliária urbana, decorrente da disputa pelos poucos locais com infraestrutura da cidade.

Foram constituídos, em cada município, núcleos gestores do Plano Diretor, com a participação de servidores da prefeitura, instituições federais (IBGE, IBAMA) e movimentos sociais. Para que fosse levada a efeito uma participação mais ampla dos grupos sociais, também foram realizadas reuniões com grupos de oposição às prefeituras. As reuniões revelaram demandas populares pontuais, que não necessariamente poderiam ser encaminhadas pelos planos diretores. A estratégia da equipe foi, portanto, ir além do conteúdo mínimo definido no Estatuto da Cidade, com proposição de diretrizes para políticas públicas que precisavam ser incluídas na gestão municipal, como o desenvolvimento econômico; a proteção social (assistência, segurança e habitação); meio ambiente e recursos naturais; saúde e educação; cultura, esporte e lazer. Esta foi uma forma encontrada pelo especialistas de canalizar os ainda fracos ativismos sociais ali existentes a uma reforma urbana mais profunda.

Do ponto de vista técnico, os perímetros urbanos foram revistos, de forma a abranger as vilas sedes de distritos. Foram instituídos zoneamentos especiais de interesse social, cultural, ambiental e de segurança alimentar nas áreas urbanas, manifestos como: a) áreas que

necessitam de regularização fundiária<sup>209</sup>; b) áreas de interesse à preservação de patrimônio histórico-cultural ou onde é reconhecida a predominância de grupos étnicos (quilombolas ou indígenas); c) áreas de preservação permanente (margens de rios, massas vegetais significativas em perímetro urbano, áreas sujeitas à desmoronamento ou alagamento); d) cinturões verdes dedicados à produção de alimentos.

Também foram introduzidos elementos de controle de uso e ocupação do solo, nas áreas urbanas e rurais. Os instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade suscitaram ampla discussão a respeito de seus limites e sua relevância para aquele contexto. Foram regulamentados: a) parcelamento, utilização ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos; b) operações urbanas consorciadas; c) direito de preferência; d) direito de superfície; e) impacto de vizinhança. No entanto, não houve acordo quanto a utilização de instrumentos dirigidos ao controle da especulação imobiliária, como solo criado e outorga onerosa. Optou-se apenas por utilizar alíquotas progressivas do IPTU.

O debate mais intenso foi a regulamentação da gestão do planejamento. O Plano Diretor definiu as atribuições de cada órgão municipal, a composição dos conselhos e as fontes de recursos para os fundos. Foram criados inclusive conselhos gestores do Plano Diretor para sua fiscalização.

Apesar dos avanços, o grupo observou que, mesmo já sofrendo com problemas semelhantes aos de grandes cidades no que diz respeito ao acesso ao solo urbano, as condições político-administrativas existentes naqueles municípios não comportam instrumentos mais elaborados de condução da reforma urbana. O ativismo puramente reivindicatório, que visa a atender demandas pontuais de um determinado grupo, abre espaço para a perpetuação do clientelismo. Por isso, o trabalho dos pesquisadores tenha sido, principalmente, no sentido de fortalecer, inclusive por meios institucionais (com a criação dos conselhos), movimentos sociais já existentes na região.

A respeito dos movimentos sociais, esclarecem Souza e Rodrigues: “são um tipo especial de ativismo. (...) eles representam um grau razoavelmente elevado (ou até bastante elevado) de organização e de contestação da ordem social vigente (...) com preocupações de alcance maior como o aumento da justiça social, o combate à desigualdade, as críticas à

---

<sup>209</sup> Sobre este ponto, um dado interessante foi a importância que a regularização fundiária urbana ganhou com o trabalho dos pesquisadores. Até então não era um tema menos relevante para a população local do que a regularização no campo, por conta do acesso ao crédito para os produtores. A informação de que havia programas de financiamento para pessoas com renda até 3 salários mínimos despertou na população um enorme interesse na regularização também das áreas urbanas.

segregação residencial e a luta contra o racismo, entre outras”<sup>210</sup>. Apenas com a maturidade desses movimentos é possível se esperar uma participação significativa da população na reforma urbana. Contudo, deve-se esclarecer ser louvável o trabalho dos pesquisadores no Pará, não só pelo fomento desses ativismos, como pelo esforço na criação de um espaço institucional para a participação popular através de marcos jurídicos.

### **3.2. Controle Popular de Contas Públicas**

As classificações tradicionais de controle são ineficientes ao qualificar o Controle Social. Quanto ao órgão, não pode ser classificado, a princípio, como administrativo, judicial nem legislativo, pois esta tipologia diz respeito ao Controle Estatal. Entre externo e interno, seria enquadrado como externo, porém tem características muito próprias em relação ao controle do legislativo, que é o principal tipo de controle externo.

Na prática, temos três órgãos especializados no controle da Administração: o Ministério Público (MP), que geralmente provoca o controle jurisdicional, os Tribunais de Contas (TCs), nos quais também atua o MP, e as controladorias internas do setor administrativo de cada Poder, órgão ou entidade.

À margem desse sistema, há o Controle Popular, que pode deflagrar um procedimento fiscalizatório em quaisquer desses órgãos especializados ou, até mesmo, em alguns casos, provocar o controle judicial direto através de instrumentos como a ação popular ou a ação civil pública.

Ora, a Reforma Administrativa implementada no Brasil, com vistas a substituir o modelo burocrático por um modelo gerencial, passou a priorizar uma flexibilização do excessivo formalismo do modelo anterior, em detrimento de um controle processual rígido. Nesse sentido, é proposto um novo paradigma de controle: o de resultado.

O modelo de Administração Pública Gerencial surgiu na segunda metade do Século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial. A fim de suprir esta lacuna deixada pelo formalismo em prol da eficiência e agilidade, para o modelo gerencial ou pós-burocrático, é essencial o fortalecimento de outros controles não estatais, como o de mercado e, com muito mais importância, o social.

---

<sup>210</sup> RODRIGUES, Glauco Bruce e SOUZA, M.L. Op. Cit. p. 84.

Nesse sentido, no Brasil, é emblemática a Emenda Constitucional 19/1998, a qual, apesar de não levar em consideração a existência de evidências ou indicadores de que a sociedade tenha condições de exercer esse controle, introduziu alguns instrumentos legais que objetivavam a participação, como evidencia a nova redação do art.37, § 3º, da Constituição da República.

Daí surge a importância crucial do Controle Popular para o sucesso da implementação de uma administração gerencial e, por consequência, mais enxuta e eficiente.

Como mencionamos, o Controle Popular, mais bem estruturado do que nunca na Carta de 1988, age, em grande parte, como um controle indireto através de algumas instituições como conselhos ou assembleias (ou até fora delas) que levam suas conclusões ao conhecimento principalmente do MP e dos TCs para que tomem as providências cabíveis. Em poucos casos, entretanto, é possível o controle direto popular.

A principal fragilidade jaz no fato de que o Constituinte armou os agentes de Controle Estatal com uma série de instrumentos de controle. Além dos instrumentos judiciais, estas instituições têm acesso facilitado à investigação e apuração de irregularidades, como, por exemplo, o Inquérito Civil Público e as Comissões Parlamentares de Inquéritos. E o cidadão?

O embrião do Controle Popular, previsto inicialmente nos arts. 5º, XXXIV, “a” (Direito de petição) e LXXIII (Ação Popular), 31, § 3º (disponibilidade das contas municipais por 60 dias para qualquer contribuinte), e 74, § 2º (denúncia popular ao TCU) da Constituição da República, vem se desenvolvendo com rapidez nos últimos anos graças a um cenário de estabilidade política proporcionado pela democracia, o que demonstra algum amadurecimento político do país. O principal signo dessa evolução é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que é a Lei Complementar no. 101/2000.

Independentemente dos resultados financeiros almejados pela LRF, fato é que este diploma prezou, como nenhum outro até então, a transparência das contas públicas. Os art. 48, 48-A e 49 formam um capítulo dedicado à Transparência da Gestão Fiscal. A Lei Complementar no. 131/2009 aperfeiçoou, ainda, a já existente previsão dos arts. 48 e 49, voltada a assegurar a transparência, criando, dentre outros compromissos com a democracia participativa, a obrigação para o Poder Público de “**ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos** de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos”. Em seguida, regulamenta e define **quais as informações contábeis básicas** que devem estar à disposição do cidadão, em todos os entes da Federação. Além disso, determina a liberação de

informações em **tempo real**, por meio eletrônico, bem como torna **permanente a disponibilidade à população das contas prestadas** pelo Chefe do Executivo ao Legislativo.

Nesse ponto, podemos dizer que a LRF colocou, acertadamente, a transparência na prestação de contas à sociedade como eixo principal do mecanismo de Controle Popular.

### 3.2.1. Objetivo do Controle Popular de Contas Públicas

Como já afirmamos, a prestação de contas tornou-se a grande viabilizadora do Controle Popular. Isto porque a sociedade civil, até então, dispunha tão-somente da representação aos órgãos fiscalizadores (que nada mais é do que uma decorrência natural do velho direito de petição) e alguns instrumentos limitados de ação (ação popular, ação civil pública), deixando a legislação a desejar no que tange ao acesso à informação. Enquanto o Estado tinha à disposição toda a informação a respeito de suas próprias contas, bem como a possibilidade de seus órgãos fiscalizadores requisitarem documentos e dados, o cidadão só poderia embasar suas suspeitas de irregularidades nas poucas informações às quais a Constituição lhe permitia acesso e às disponibilizadas, por liberalidade, pelos órgãos da Administração.

Nesse sentido, é importante demonstrar a real importância da abertura de canais de participação popular direta, já que uma das preocupações apontadas pela doutrina é se os custos provenientes dessa participação seriam compensados por uma contrapartida benéfica à administração pública. Evidenciam esse pensamento:

“Entretanto, não se deve perder de vista que a transparência é um meio que visa a possibilitar a consecução de um fim. Se por um lado a investigação empírica revela que os procedimentos estabelecidos pela LRF vêm sendo corretamente observados pelos governos, por outro surgem algumas indagações: quais são as vantagens auferidas pela administração pública com a adoção de práticas de transparência? A transparência tem sido efetivamente utilizada pela sociedade como instrumento de avaliação da conduta e do desempenho de seus administradores? De que forma ela está promovendo a melhoria da gestão pública? A transparência das contas públicas tem elevado a eficiência da aplicação dos recursos públicos?”<sup>211</sup>

Portanto, compilamos os objetivos da democracia participativa, no que diz respeito especificamente ao Controle Popular de Contas Públicas, nos seguintes tópicos:

a) Dar maior qualidade à democracia, para que atores sociais marginalizados, excluídos do processo de decisão, possam interferir não somente através da denúncia, como é

<sup>211</sup> CULAU, Ariosto Antunes. FORTIS, Martin Francisco de Almeida. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006. Disponível em <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/1904/1/0055406.pdf> Acesso em 20/05/2010.



de praxe, mas também através da crítica, da proposição e do controle; e não se trata somente do controle como meio de fiscalização, mas, sobretudo, como uma avaliação dos resultados dessas políticas e em que medida estão elas atendendo à população. Além disso, propicia a atuação no âmbito do poder local, que é a realidade mais próxima ao cidadão, onde este pode assumir o protagonismo das ações, sem nunca perder de vista as interferências e conexões de uma conjuntura global, a crítica estrutural. Com isso, busca-se efetivar o exercício da cidadania ativa e da participação política, que não se restringe à ação individual do voto de quatro em quatro anos, devendo, todavia, ser uma ação coletiva e permanente, desenvolvida pelas organizações, pelos grupos organizados da sociedade civil, buscando uma interferência constante no poder político. Busca-se construir, com o exercício da cidadania ativa, uma cultura de participação e controle social.

b) Verificar irregularidades, combater corrupção, para que se protejam “os ativos da organização dos erros intencionais ou não e das irregularidades que se possam produzir. (...) O sistema de controle deve estabelecer um conjunto de normas que impeça improbidades ou, pelo menos, assegure a rápida detecção dessas situações”.<sup>212</sup>

c) Efetivar o modelo administrativo gerencial. O modelo gerencial de Administração Pública mostrou-se como uma resposta necessária à crise generalizada do Estado, mas também como uma busca à proteção da *res publica*, que, como patrimônio, é para todos. A reforma do aparelho estatal buscou redefinir o próprio papel do Estado. Almeja-se uma Administração eficiente, no sentido de serem reduzidos os custos e aumentada a qualidade dos serviços prestados à população, enfatizando os fins, e não os meios. A diferença, porém, está no entendimento do significado do interesse público, que não pode ser confundido com o interesse do próprio Estado.

”Para a administração pública burocrática, o interesse público é freqüentemente identificado com a afirmação do poder do Estado. Ao atuarem sob esse princípio, os administradores públicos terminam por direcionar uma parte substancial das atividades e dos recursos do Estado para o atendimento das necessidades da própria burocracia, identificada com o poder do Estado. O conteúdo das políticas públicas é relegado a um segundo plano. A administração pública gerencial nega essa visão do interesse público, relacionando-o com o interesse da coletividade e não com o do aparato do Estado”.<sup>213</sup>

<sup>212</sup> SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle Social: Reformando a Administração para a sociedade. In: Prêmio Serzedello Corrêa 2001 Monografias Vencedoras. Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública. Brasília: Tribunal de Conta da União, 2002. p.26.

<sup>213</sup> CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI2.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI2.HTM) Acesso em 05/05/2010.

### 3.2.2. Experiências de Controle Popular de Contas

Como já mencionamos, o Controle Popular pode se dar em diversos âmbitos. Existem formas institucionais de promovê-lo, através da formação de órgãos criados pelo próprio governo compostos por representantes da sociedade civil para a discussão e aprovação de contas. É o caso dos conselhos, assembleias, audiências públicas, júris populares, por exemplo. Contudo, o Controle Popular é, por excelência, aquele oriundo diretamente da iniciativa do povo. Nesse âmbito, a sociedade se organiza para exercer seu dever de controle de forma mais eficiente ou o próprio cidadão, se assim desejar, pode, individualmente, atuar no sentido de vistoriar os gastos do governo.

Isto posto, descreveremos aqui as manifestações de maior destaque de Controle Popular no país, dando relevo a implementações concretas bem-sucedidas, apontando suas principais características.

#### 3.2.2.1. Os Conselhos

É a forma mais abundante de participação direta no Brasil desde os anos 1980. Só de saúde e assistência social, existem mais de 7 mil<sup>214</sup> conselhos no país. Eles podem ser obrigatórios (lei determina que devem existir) ou espontâneos. Também podem ser criados por iniciativa estatal (por lei, ato normativo etc.) ou da comunidade (em virtude de um amadurecimento e uma organização política).

Os conselhos podem discutir, em geral, a implementação e gestão de políticas públicas, bem como a elaboração do orçamento e, o que mais nos interessa nesse estudo, o **controle de contas**.

No caso específico dos Municípios, as contas da saúde e da aplicação de recursos do FUNDEB<sup>215</sup>, por exemplo, devem ser prestadas separadamente para serem aprovadas por conselhos cuja existência é obrigatória por força de lei federal. A inexistência destes conselhos impede que o município receba verbas de repasse federais ou as oriundas do FUNDEB. Lei federal também regulamenta de forma semelhante os Conselhos de Assistência Social<sup>216</sup>. Conforme determina o art. 42, III do Estatuto da Cidade (Lei no. 10.257/2001), os municípios com Plano Diretor devem ter um sistema de acompanhamento e controle. Para

<sup>214</sup> PNUD. Democracia e participação social. p. 1. Disponível em: [ww.pnud.org.br/democracia/documentos/PPP2.esp.pdf](http://ww.pnud.org.br/democracia/documentos/PPP2.esp.pdf) Acesso em 20/05/2010.

<sup>215</sup> Conselhos Municipais de Saúde - Lei nº 8142/1990- e Conselhos de Acompanhamento e Controle social do FUNDEB - Lei 11.494/2007 (que substitui a Lei nº 9424/1996 do FUNDEF, que já previa os conselhos)

<sup>216</sup> V. Lei nº 8.742/1993.

isto, a Resolução 34/2005 do Conselho das Cidades previu a existência de um Conselho da Cidade (ou equivalente) para a gestão e planejamento das políticas públicas urbanas e controle de sua execução como um requisito obrigatório dos planos diretores.

Todas estas normas federais foram responsáveis por esta rápida multiplicação de conselhos. Contudo, o crescimento quantitativo não significa necessariamente um proporcional crescimento qualitativo no que diz respeito ao funcionamento destes conselhos. Há certo preconceito, não infundado, em relação a eles. Seriam órgãos meramente figurativos, sendo os conselheiros, muitas vezes, indicações políticas, que só ratificam as contas sem as analisar de maneira crítica. Algumas dessas críticas já foram evidenciadas quando dissertamos acerca dos conselhos voltados ao Planejamento Urbano.

Com relação, especificamente, à função de controle de contas dos conselhos, em 2007 uma pesquisa realizada pela UERJ<sup>217</sup>, foram estudados os Conselhos Municipais de Saúde de Duque de Caxias, Macaé, Teresópolis, Nova Friburgo, Volta Redonda e Cabo Frio, observando-se o seguinte resultado:

<b>Município</b>	<b>Periodicidade das Reuniões</b>	<b>Informações/questões debatidas</b>	<b>Origem das informações/questões debatidas</b>	<b>Irregularidades constatadas pelo Conselho Municipal de Saúde</b>
Cabo Frio	Mensal	Programas de saúde; aprovação de contas	Secretário Municipal de Saúde	Nenhuma
Duque de Caxias	Mensal	Programas de saúde	Conselheiros	Má aplicação de verbas
Macaé	Mensal	Aprovação de contas	Secretaria Municipal de Saúde	Nenhuma
Nova Friburgo	Mensal	Programas de saúde; aprovação de contas	Fundação Municipal de Saúde	Nenhuma
Teresópolis	Mensal	Programas de saúde	Conselheiros; Defensoria Pública; Associação de Moradores	Falta de medicação; demora no atendimento do setor ortopédico do Hospital das Clínicas
Volta Redonda	Mensal	Programas de saúde; aprovação de contas	Secretaria Municipal de Saúde	Nenhuma

Embora seja inquestionável a importância dos conselhos para a cidadania participativa, os dados coletados demonstram algumas fragilidades dos conselhos que devem ser superadas. Em primeiro lugar, nota-se que, embora as reuniões

<sup>217</sup> Pesquisa realizada no âmbito do programa de Mestrado em Direito da Cidade, em grupo liderado pela Profa. Ângela Penalva dos Santos. Dados disponíveis na instituição, porém ainda não publicados.

sejam mensais, não é possível afirmar que há uma participação efetiva na formulação de políticas nem mesmo um controle em sua execução.

Nos locais em que a única fonte de informação é fornecida pela própria administração, coincidentemente nenhuma irregularidade foi detectada pelo conselho. Isso pode levar à conclusão de que os conselheiros apenas ratificam o que é proposto pelo poder público.

É certo que as informações prestadas pelas Secretarias são essenciais. Afinal, é esta documentação que deverá ser julgada. No entanto, percebemos que, quando não há uma integração entre o conselho e as informações vindas da própria sociedade, através dos próprios conselheiros ou de órgãos de fiscalização como a Defensoria Pública e o MP, a qualidade do resultado deste tipo de controle fica prejudicada.

Ora, os conselheiros nada mais são do que delegados, porta-vozes do interesse da população. Por isso, é essencial que o julgamento das contas se baseie numa cesta de informações fornecidas pelos conselheiros e outros membros da comunidade.

Outra questão seria a qualidade da análise de contas desses conselhos. Um trecho da ata da reunião extraordinária de 26 de outubro de 2006 do CMS de Macaé, em que foram aprovadas as contas, demonstra como, de fato, ocorre a fiscalização. A certo ponto da reunião, o Secretário faz um comentário desejando a aprovação das contas em razão do relatório do Tribunal de Contas:

“foi relatado (...) sobre os balancetes dos meses de setembro, outubro, novembro e dezembro de dois mil e quatro, que foram apresentados e aprovados em dezembro de dois mil e quatro, porém, tal aprovação não foi relatada em ata, e por esse motivo estamos trazendo tal fato para o conselho poder ter essa aprovação em ata, pois o tribunal de contas precisa desses Balancetes aprovados. Após discussão foi deliberado a aprovação novamente destes balancetes e foi aprovado por unanimidade.” (grifamos)

Vê-se, portanto, que também a aprovação de contas muitas vezes é uma mera formalidade burocrática. Entretanto, apesar dos problemas encontrados em casos concretos, não se pode negar que os conselhos são uma forma de participação institucional importante, normalmente prevista em lei. É um canal permanente para participação de todos, cuja manutenção, normalmente, independe de decisões políticas. Por isso, é essencial que não haja esforço no sentido de suprimi-los, mas sim de aperfeiçoá-los e observar parâmetros que maximizem a participação da sociedade.

Um parâmetro, com já falado anteriormente, diz respeito à composição: *devem combinar especialistas e leigos*. Ademais, *devem os representantes do governo, preferencialmente, não ter direito a voto nas deliberações*.

Outro ponto importante seria a presença, nos Conselhos, de um corpo técnico permanente que oriente e preste assessoria aos conselheiros sem, no entanto, usurpar-lhes a função. Isto leva à questão do orçamento próprio, cuja ausência tem levado a uma “falta de estrutura física e de pessoal técnico para assessorar os conselheiros”<sup>218</sup>, que tendem a adotar decisões infundadas tecnicamente, por falta de informação ou por questões políticas. Esses recursos humanos devem ser minimamente razoáveis, pois não se cogita transformar os conselhos em novos TCs.

Em relação à escolha dos conselheiros, tanto a nomeação do presidente quanto a dos demais membros do conselho deve ser feita da forma mais democrática possível, usando ao máximo a votação e, ao mínimo (de preferência nenhuma), indicação. A eleição dos conselheiros deve se dar dentro de fóruns de discussão: associações, sindicatos, repartições, escolas, pois da democracia participativa deve trabalhar com a eleição de delegados e não de representantes com carta branca para agir.

### 3.2.2.2. O OP e o Controle de Contas

No caso do Controle de Contas, os OPs têm relevância, pois, normalmente, as assembleias de OP iniciam-se com a aprovação de contas da gestão anterior. A aprovação de contas ao final de cada ano completa este sistema de Controle Popular das contas públicas, vez que possibilita gastos públicos mais condizentes com as reais necessidades da população. Em verdade, podemos dizer que o OP perde o sentido sem a aprovação das contas pelas assembleias populares. Qual a relevância de indicar políticas públicas a serem adotadas pelo governo se, com a execução do orçamento, este pode sofrer emendas, alterações ilegítimas ou fraudes que burlam as escolhas acordadas pelos cidadãos?

Dois fortes argumentos favoráveis à aprovação de contas pelas assembleias de OP são apresentados por Souza:

a) apesar de ela não eliminar os erros ou garantir acertos, a ampla participação pode contribuir para minimizar certas fontes de distorção, pois, se poucos decidem e a maioria, ainda por cima, não tem chances de monitorar ou controlar adequadamente esses poucos, a

<sup>218</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Op. Cit. p.43.

probabilidade de erros de avaliação é bem maior. E, onde há corrupção e erros de avaliação, há também desperdício;

b) ao participar de uma decisão, um cidadão se sente muito mais responsável pelo seu resultado, tanto quando a decisão se mostra acertada, quanto quando esta se mostra equivocada. Ao sentir-se responsável, a população irá cuidar mais e fiscalizar mais, por exemplo, evitando que o patrimônio seja depredado. Além disso, a participação é um direito inalienável<sup>219</sup>.

### 3.2.2.3. Organizações Não Governamentais:

Fato é que as ONGs são, atualmente, as que mais vêm se destacando no trabalho de estímulo à cidadania. Em geral, são agentes externos à localidade. Especialmente no interior, é comum o trabalho de ONGs oriundas dos grandes centros urbanos. Isto é interessante, pois diminuiu a cooptação de seus programas pelos poderes econômicos locais, além de constituírem um espaço de discussão político até então inexistente, fora dos âmbitos dos partidos políticos.

Também é comum que estas ONGs ajam em conjunto com organizações sociais locais, quando estas já existem, como pastorais, associações de moradores, movimentos estudantis etc. É o caso, por exemplo do programa “Quem não deve não teme”<sup>220</sup>, que vem sendo desenvolvido em vários municípios baianos desde 2005, em uma parceria entre diversas ONGs com os movimentos locais, coordenado pela Articulação em Políticas Públicas no Estado da Bahia (APP-BA).

Daí destaca-se o caráter agregador das ONGs de atuação temática específica no campo da cidadania, que serve de lugar comum para a confluência de organizações populares (sindicatos, igrejas, grêmios estudantis, associações de moradores) em torno de um objetivo coincidente, que é o aumento do controle e da participação popular.

Esse tipo de ONG estaria engajado em um objetivo específico desvinculado, a princípio, de interesses de determinada categoria. O que elas querem é que todos participem e ajudem a decidir, independentemente do que seja decidido ou em favor de quem será decidido.

---

<sup>219</sup> SOUZA, Marcelo Lopes. Op. Cit. p. 333.

<sup>220</sup> <http://www.controlepopular.org.br/>

Essa função agregadora é muito importante, sendo percebida e utilizada propositalmente pelas ONGs, como podemos verificar na própria cartilha da APP:

"A APP também viabilizou a proposição e promoção de ações conjuntas entre entidades e movimentos motivados por causas comuns, evitando assim o paralelismo de ações que fragmenta o poder transformador da participação popular."<sup>221</sup>

A estratégia dessas ONGs pauta-se, também, na instrumentalização dos grupos locais através de oficinas de formação com o conteúdo necessário para a realização da fiscalização popular, além de discutir questões como a importância do controle social e da participação popular.

A atuação da APP pode ser citada como um caso de sucesso e um modelo das atividades que outras ONGs vêm desenvolvendo no Brasil, no que diz respeito ao estímulo e apoio ao Controle Popular. Em 4 anos, o programa realizou oficinas envolvendo mais de 200 municípios de todas as regiões do Estado da Bahia, mapeou os atores sociais envolvidos com o controle social em cada região da Bahia promovendo sua articulação, bem como acompanhou os grupos formados na realização da fiscalização e encaminhamentos em relação as irregularidades encontradas.

Percebe-se que a população no Brasil, na verdade, ainda se mobiliza pouco. É difícil ver movimentos por participação política surgirem espontaneamente. Surgem lideranças isoladas que criam organizações, mas nem sempre estão preocupadas em legitimar sua atuação através de um amplo debate dentro do segmento que representam, não havendo preocupação no estímulo à participação de todos na organização.

Ultimamente a atuação das ONGs vem sendo a única medida visível de assessoria ao cidadão que quer aprender a controlar as contas públicas. É nesse sentido que a atuação de ONGs como agentes facilitadores ganhou muita importância e, atualmente, ganharam um espaço irreversivelmente evidente. O governo tem feito seu papel, aumentando seu compromisso com a transparência, porém estas organizações empreendem medidas essenciais à cidadania, sem as quais a publicidade das contas seria apenas um gasto inútil do Estado.

Um ponto importante seria tentar levar esses agentes fomentadores a ambientes onde as pessoas já se agrupam normalmente: escolas, universidades, igrejas, empresas, especialmente nos locais onde o Estado tem mais dificuldade de acesso, como nas favelas.

Analisando os dados<sup>222</sup>, é possível notar os principais resultados alcançados por estas ONGs no âmbito do Controle Popular de contas, que é um indicador dos benefícios em potencial que elas podem trazer à cidadania:

---

<sup>221</sup> APP-BA. Cartilha da campanha "Quem não deve não teme". Disponível em [www.controlepopular.org.br/IMG/pdf/cartilhapequena.pdf](http://www.controlepopular.org.br/IMG/pdf/cartilhapequena.pdf) Acesso em 11/05/2010.

- ampliação do acesso às contas;
- detecção de irregularidades;
- correção de desvios<sup>223</sup>;
- despertar de uma cidadania ativa, criando uma cultura cívica;
- denúncias aos TCs e ao MP que resultaram em não aprovação de contas e ações de improbidade, respectivamente.

A título de curiosidade, no que diz respeito ao acesso, podemos mostrar a evolução conseguida na Bahia pelo programa “Quem não deve não teme” no município de Gentio do Ouro:

Mun/ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Gentio do Ouro	Acesso Negado	Acesso Negado	Acesso Negado	Acesso a pastas incompletas, restrito a 1h/d na Prefeitura	Acesso a pastas incompletas, restrito a 1h/d na Prefeitura	Acesso a todos os documentos, em horário de funcionamento da Prefeitura

### 3.2.3. Principais dificuldades do Controle Popular

Um obstáculo citado pela maioria das ONGs que trabalham com o tema é a dificuldade do Estado em punir. Fala-se que o controle social demanda muito gasto, porém resulta em pouco benefício para a sociedade e que, por isso, ele não vale a pena. Ora, seria absurdo propor a extinção de instituições como o Judiciário, os TCs, o MP só porque sua atuação vem se mostrando incipiente. Nos relatórios de algumas ONGs é possível perceber que nem todas as denúncias são apuradas ou chegam às últimas consequências. Além disso, a alta rotatividade de membros do MP e do Judiciário nas pequenas cidades, dificulta a continuidade de trabalhos em parceria com a população local.

A falência do modelo participativo no Brasil se dá em parte também por culpa da falência do próprio Estado. A sensação de impunidade e a ineficiência dos agentes estatais são, sem dúvida, um fator de desestímulo à participação popular. Não obstante, a impunidade resultante da deficiência do Estado não justifica a marginalização da participação popular no

<sup>222</sup> ALCÂNTARA, Ailton. MARTINS, Adriano. Grupos de Cidadania – uma experiência de controle social do Estado, na Chapada Diamantina. Disponível em [www.controlepopular.org.br/IMG/pdf/gruposdecidadania.pdf](http://www.controlepopular.org.br/IMG/pdf/gruposdecidadania.pdf) acesso 1/05/2010. p. 6.

<sup>223</sup> São citados como exemplos: suspensão de leilão de veículos, retorno de equipamentos aos seus locais e funções, melhoria em alguns serviços de limpeza de escolas, calçamento efetivo de ruas que estavam dadas como calçadas nas prestações de contas.



controle de contas públicas. A deteriorização de uma instituição democrática não pode ensejar sua supressão. Pelo contrário, deve significar um aumento de esforços no sentido de recuperar sua reputação.

Ainda em relação à atuação do Estado, José Tanajura Carvalho, ao analisar a acessibilidade às informações do controle externo, aponta mais uma deficiência que enfraquece este tipo de controle. Existe uma incomunicabilidade entre os TCs e a sociedade civil. Um dos fatores para esta incomunicabilidade é a forma de divulgação dos dados, que se dá através da contabilidade governamental e complexos pareceres e acórdãos. Esta dificuldade ainda não foi vencida pelo controle externo, ainda permanecendo a barreira do âmbito contábil-financeiro que analisa os aspectos formais das contas e pouco acrescenta para o processo dialógico entre sociedade civil/Estado.<sup>224</sup> Isto leva os cidadãos a sentirem-se excluídos da participação do controle.

Apesar de ter havido avanços, como a divulgação das contas públicas via *internet*, avanços são necessários. A divulgação das informações atende à publicidade requerida pelo Estado Democrático de Direito, porém estas ainda são disponibilizadas em formato técnico, de difícil compreensão. Assim, deveriam as informações ser traduzidas para um formato acessível à população leiga, proporcionando a fundamentação do controle social e um processo dialógico com a sociedade, determinando a transparência do Estado.<sup>225</sup>

Uma ideia para servir de inspiração vem do termo *e-democracy*<sup>226</sup>, já utilizado em diversos países, que permite a consulta dinâmica das informações, sem necessidade de conhecimento técnico para o uso. É uma fonte homogênea de informações tanto para a sociedade quanto para as demais instituições do Estado. Deve ser ressaltada a importância de uma fonte amplamente acessível, tanto com relação ao meio quanto à linguagem nesta empregada, para, desta forma, a população se sentir mais estimulada e confortável ao buscar dados sobre o controle.

O uso pelo Estado da mídia para fomentar o surgimento do interesse na sociedade para a participação no controle deve ser estimulado, tanto buscando fazer surgir a vontade de participar do processo quanto divulgando diretamente informações. Além disso, também um meio viável e até mesmo recomendável seria o fomento e a divulgação em escolas e universidades.

---

<sup>224</sup> CARVALHO, José Tanajura. Acessibilidade às informações do controle externo: um instrumento para o controle social do Estado. Pgs. 140/141.

<sup>225</sup> Ibidem. p. 142.

<sup>226</sup> Ibidem. p. 154.

Outro ponto importante a ser tratado diz respeito ao acesso. A Constituição já prevê que as contas do Município ficarão disponíveis por 60 dias, conforme dispõe o art. 31, parágrafo 3º. Porém, cabe à Lei Orgânica de cada Município a forma em que a informação será disponibilizada. Isto é de suma importância, pois, em alguns casos, o acesso do cidadão é restringido pelas mais diversas formas (o horário, salas lotadas e insalubres etc). Nesse sentido, cabe ao Ministério Público zelar pelo acesso adequado dos munícipes.

A seguir, vê-se uma estatística do APP-BA, que mostra como a questão do acesso ainda é um ponto delicado, especialmente em municípios pequenos.

	2005	2006	2007	2008
Municípios atingidos pela campanha	118	202	130	113
Municípios que receberam atividades de formação/reuniões/caravanas	65	64	44	68
Informaram tentar acessar as contas	48	84	52	42
Informaram ter conseguido acessar as contas sem dificuldades	20	25	8	14
Informaram ter conseguido acessar as contas com dificuldades	11	36	18	21
<b>Informaram não ter conseguido acessar as contas</b>	<b>17</b>	<b>23</b>	<b>4</b>	<b>3</b>

Uma medida legal que visou a fortalecer a transparência do Estado adveio com a Lei Complementar 131/2009 que, ao trazer alterações à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), inseriu o art. 73-B, estabelecendo os prazos para cumprimento das determinações dos arts. 48, parágrafo único, II e III, e 48-A:

“Art. 48. (...)

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.” (NR)

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.”

O prazo do artigo 73-B esgotou em 28 de maio de 2010. Um estudo divulgado pelo Portal G1 na *internet*<sup>227</sup>, um dia antes do esgotamento do prazo, mostrou que os municípios de Salvador, Fortaleza, Curitiba, Guarulhos, Belém e Goiânia lançaram seus portais entre os dias 26 e 27 de maio. Ademais, o endereço eletrônico de Salvador não possuía dados como receitas e despesas, deixando assim de satisfazer por completo o mandamento legal.

O estudo também informa que a maioria dos 273 municípios mais populosos do Brasil conseguiria publicar suas contas virtualmente até o final do prazo. Ressalte-se que foi acrescentado pela referida Lei Complementar o art. 73-C, estabelecendo que a desobediência às determinações dos arts. 48, parágrafo único, II e III, e art. 48-A da LRF ensejará a sanção da proibição de receber transferências voluntárias.

A ainda podem ser apontadas mais duas dificuldades no que tange à participação popular na atividade de controle, quais sejam:

A primeira se refere à incapacidade do Estado, especialmente do Poder Judiciário (e das leis para ele definidas) em levar às últimas consequências casos de corrupção, abuso de poder etc., denunciados pelos cidadãos e referente aos agentes políticos. Isso se deve, por um lado, às dificuldades processuais para efetivar mecanismos legais de combate à corrupção e, por outro lado, à escassez da presença de juízes e promotores e, em função disso, a rotatividade de sua presença nas pequenas Comarcas.

(...)

A segunda observação, e essa crucial nesse trabalho, está ligada aos resultados que são esperados do controle social do Estado. Nesse caso, a fiscalização e em decorrência a esperança da responsabilização judicial dos corruptos, sobretudo prefeitos e vereadores, aguça os sentimentos de “justiça” e gera expectativas na população nos que agem e nos que ficam “de fora”, “esperando pra ver”.<sup>228</sup>

Isto deixa claro que se deve buscar uma efetiva mudança cultural. Neste sentido, a via judicial é importantíssima para educar a população, especialmente quando desenvolve suas prerrogativas de forma pedagógica, formando e informando a população.

### 3.2.4. Como podemos melhorar?

Tendo em vista o que já foi analisado, discutiremos neste ponto proposições realistas para o aprimoramento do Controle Popular. Em termos gerais, acreditamos que um sistema eficaz deve se iniciar no âmbito micro e caminhar em direção ao macro. Ou seja, deve-se privilegiar, em primeiro lugar, ações localizadas em pequenas unidades territoriais,

<sup>227</sup> OLIVEIRA, Maria Angélica Na última hora, prefeituras lançam portais da transparência. Portal G1. Disponível em <http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/05/na-ultima-hora-prefeituras-lancam-portais-da-transparencia.html> Acesso em 05/05/2010.

<sup>228</sup> ALCÂNTARA, Ailton. MARTINS, Adriano. Grupos de Cidadania – uma experiência de controle social do Estado, na Chapada Diamantina (BA) Disponível em [www.controlepopular.org.br/IMG/pdf/gruposdecidadania.pdf](http://www.controlepopular.org.br/IMG/pdf/gruposdecidadania.pdf) Acesso em 20/05/2010.

coordenando estas atuações pulverizadas através de mecanismos mais centralizados. Isto é essencial para viabilizar democracia participativa nas grandes cidades, nos Estados e na União.

#### 3.2.4.1. Escolas

As escolas e as universidades têm um potencial relevante no sistema de controle por serem instituições pulverizadas no território. Atualmente, entretanto, elas são subutilizadas. Em razão de já serem um local normal de convergência das pessoas, podem se tornar um instrumento eficaz na questão da inércia, superando a dificuldade que se tem de atrair o cidadão comum a participar. Além disso, são locais de formação por essência. Mesmo no caso das escolas, onde a maior parte do público não é composta por eleitores, é conhecida a influência que os alunos podem ter sobre os pais, convencendo-os a irem a reuniões e assembleias.

Nesse sentido, é de se lastimar o desaparecimento, nos currículos escolares, de disciplinas ligadas ao exercício da cidadania. É mister, portanto, que o Estado promova o desenvolvimento de atividades curriculares e extracurriculares sobre o tema.

#### 3.2.4.2. População de baixa renda

Trata-se de um campo de atuação potencialmente excelente, pois se percebe que há muita solidariedade interpessoal entre as pessoas mais humildes. Por vezes, o que lhes falta de conhecimento, é compensado por um espírito participativo. Um exemplo disso são as associações de moradores que nas favelas são muito mais próximas de seus representados do que as "do asfalto".

A ignorância e a baixa escolaridade não podem ser usadas como desculpa para apartar esta camada. Como podemos perceber na tabela abaixo, o alto índice de analfabetismo, pobreza e a participação de agricultores nos municípios que receberam o trabalho das ONGs na Bahia não impediram apresentação de bons resultados.

Município	Pop. total 2000	% analfabetos em 200 (>15)	IDH municipal	Classificação nacional IDHM
Brejinhos Brotas	21.670	27,2	0,648	3.802º

Brotas	13.003	26,2	0,628	4.160°
G. do Ouro	10.173	30,8	0,575	5.048°
Ipupiara	8.541	18,6	0,670	3.460°

#### Características dos participantes dos grupos de cidadania:

	Total			Ocupação principal			Outras atividades		
	H	M	J	Estud.	Prof.	Agricul.	Filiados à associações	conselheiros	Filiados a sindicatos
Gentio	6	10	7	25%	50%	<b>25%</b>	50%	37,5%	62,5%
Ipupiara	9	4	7	41,6%	25%	<b>41,6%</b>	66,6%	25%	25%
Brotas	8	4	8	33,3%	0	<b>66,6%</b>	77,7%	22,2%	55,5%
Brejinhos	15	12	16	59,2%	14,8%	<b>37%</b>	33,3%	11,1%	29,6%

Fonte: CAA (Dados baseados na média de participantes em reuniões dos Grupos)

Quanto à origem familiar, a quase totalidade dos membros é descendente de agricultores e alguns de servidores municipais.

#### 3.2.4.3. Fomento Estatal direto

As iniciativas de estímulo da sociedade civil não precisam vir apenas do terceiro setor. O Estado, além de ter a obrigação de dar a publicidade legalmente necessária a suas contas, tem condições de atuar no sentido de fomentar, organizar e ensinar a cidadania ativa.

O Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE/MT) apresentou iniciativas exemplares para fomentar a participação popular, através do diálogo com a sociedade. Na aula magna proferida pelo conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto discorreu-se sobre o que foi adotado neste sentido no TC de seu Estado.

Os principais canais de comunicação do TCE/MT com o cidadão ocorrem por meio das ações da Ouvidoria-Geral, da Secretaria de Articulação Institucional e do Portal do Cidadão.<sup>229</sup> Ademais, também foram implementadas outras medidas, quais sejam, o TCEstudantil, Rede Cidadã, Portal Transparência e audiências públicas.

<sup>229</sup> RODRIGUES NETO, Antonio Joaquim Moraes. Aula Magna. Controle externo como Instrumento de cidadania e indutor do controle social. São Paulo: USP, 2009. p. 33.

A Ouvidoria-Geral busca a defesa do direito do cidadão, servindo como um canal de comunicação direto com a sociedade, sendo possível a apresentação de denúncias identificadas ou anônimas, com possibilidade de acompanhamento destas via *internet*.

A Secretaria de Articulação Institucional foi criada pela Lei Estadual nº 8.412/2005, para aproximar a sociedade das ações do TCE/MT e estimular o cidadão a exercer o controle social e a contribuir com as melhorias das políticas públicas. Graças à atuação da Secretaria, o TCE/MT implementou programas e projetos fomentando a sociedade a acompanhar e fiscalizar a gestão pública, mediante os demais programas. O Programa Consciência Cidadã atua no interior do Estado, buscando esclarecer os cidadãos acerca do trabalho do TCE/MT. O TCEstudantil interage com estudantes do ensino médio e universitários para a formação de valores sobre o exercício da cidadania e controle social.

A *internet* é utilizada como ferramenta para divulgação da Rede Cidadã, do Portal do Cidadão e do Portal da Transparência, que buscam disseminar informações sobre o trabalho institucional e decisões do TCE/MT, bem como subsidiar o exercício do controle social.

Por fim, as audiências públicas apresentam informações relevantes e de interesse coletivo para conhecimento e debate, também com o escopo de fomentar o controle social.<sup>230</sup>

Deve, assim, se atentar para a iniciativa do TCE/MT, cujas medidas podem ser implantadas pelos demais TCs, a fim de aumentar o diálogo e a participação da sociedade na função de controle exercida pelos referidos Tribunais.

#### 3.2.4.4. Diminuição da burocracia

As principais dificuldades relatadas pelas ONGs que trabalham com a cidadania ativa não estão relacionadas à população em si (falta de esclarecimento, escolaridade, inércia, desinteresse), mas sim ao governo, destacando-se aí os inúmeros obstáculos encontrados pelas prefeituras para o acesso às contas.

Esta burocracia, infelizmente, não está presente apenas nas prefeituras. Mas, até mesmo, em órgãos como o MP, câmaras municipais, há uma cultura do assessor, cujo mister é impedir o acesso direto ao agente político. No alto escalão, há uma insistência em se manter uma distância do cidadão.

A pressão política se mostra como único remédio eficaz para combater essa cultura:

---

<sup>230</sup> RODRIGUES NETO, Antonio Joaquim Moraes. Aula Magna. Controle externo como Instrumento de cidadania e indutor do controle social

“Apesar de ser difícil e demorado – e também dispendioso – organizar um grupo de pressão política e exercê-la sobre servidores eleitos, os cidadãos das cidades grandes acabam descobrindo que essa geralmente é a única maneira de se desvencilharem dos trâmites ainda mais complicados e demorados da burocracia não-eleita.”<sup>231</sup>

#### 3.2.4.5. MP, TCs e Controladorias Internas

Por serem os órgãos mais bem equipados institucionalmente para levar a cabo o controle das contas da Administração, devem manter fácil acesso da população para fazer denúncias e para acompanhar a apuração delas. Como já mencionado, a “cultura do assessor” é um dos obstáculos para a cooperação entre o Estado e sociedade. Também é comum o excessos de trâmites burocráticos e formalismos para que uma reclamação chegue a quem pode tomar alguma providência, a ausência, em muitos órgãos, de um sistema de consulta de andamento completo, informatizado e acessível (*Internet*, terminais de consulta).

Além da transparência, que significa não só a acessibilidade, como a existência de procedimentos com regras claras para o processamento dessas denúncias, estes órgãos podem também desenvolver projetos de cidadania próprios semelhantes aos das ONGs. O papel das ONGs é fomentador e orientador. Nada impede, e seria até desejável, que ele também fosse exercido pelo Estado. A própria *expertise* destas instituições na investigação das contas públicas é muito valiosa, devendo ser compartilhada com a população. Nesse sentido, também se destacam os projetos de parceria entre Estado e ONGs, nos quais Promotores de Justiça, Conselheiros, assessores, etc. oferecem palestras e cursos através destas organizações sociais.

### 3.3. Participação, autonomia e pobreza

A fim de introduzir a discussão do próximo capítulo, discorreremos um pouco acerca da questão da autonomia e da pobreza, justificando nossa escolha pelo do tema participação política no microcontexto das favelas cariocas pacificadas. Em nosso sistema político, aqueles que menos têm acesso aos direitos fundamentais (menor proteção) são aqueles que tem menor participação nas decisões. Seja porque estão materialmente alijados do processo político (são analfabetos, ignorantes, miseráveis), seja porque não encontram facilmente uma via institucional para a participação dentro do sistema representativo.

---

<sup>231</sup> JACOBS, Jane. Morte e vida de grandes cidades. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 460.

Marcelo Lopes de Souza<sup>232</sup> define a autonomia individual como possibilidade material e institucional efetiva, somada à capacidade psicológica de um indivíduo para definir propósitos para sua vida e persegui-los de modo lúcido em igualdade de oportunidades com os demais. A base da autonomia individual, nesse sentido, são os direitos fundamentais de liberdade, o mínimo existencial e os direitos sociais e econômicos.

Já a autonomia coletiva é descrita pelo autor como a existência de instituições sociais que garantam igualdade efetiva de oportunidades aos indivíduos para a participação em processos decisórios relevantes para a regulação da vida coletiva. Portanto, está relacionada com os direitos políticos.

Ambas são critérios-chave para orientar a busca por maior justiça social e qualidade de vida. É certo que, se não há as liberdades civis mínimas, os moradores das favelas não vão conseguir usufruir de seus direitos políticos e sociais da mesma forma que os moradores do asfalto. Atualmente, os moradores das favelas têm as três categorias de direitos fundamentais (civis, políticos e econômicos-sociais), mas ainda de forma diminuída, como se pretende mostrar no capítulo 3. Por isso a importância da instalação das UPPs. Esta importância não se dá, ou pelo menos não deveria, apenas no campo da segurança, assegurando liberdades civis, mas deve ser enxergada como a entrada do Estado nesses locais. A partir desta ocupação, outras ações estatais poderão ser realizadas para o desenvolvimento de todos os direitos fundamentais.

Uma visão mais tradicional define que os direitos civis seriam abstenções do Estado. Se fosse assim, a favela seria o lugar mais com as pessoas mais livres do país, pois se verificou ali uma abstenção estatal de mais de um século. A favela é, portanto, o modelo empírico do Estado de Natureza dos contratualistas. As UPPs são importantes porque é inimaginável um sistema democrático onde não haja as liberdades civis mais básicas: a segurança, o direito de ir e vir, a liberdade de expressão, etc. Contudo, sem uma integração do programa de pacificação com outras ações desenvolvimento urbano, a pacificação tende a ser apenas um novo instrumento de repressão e, como toda política de segurança repressiva, tornar-se ineficaz com o tempo. Devolver a cidadania aos moradores de comunidades antes dominadas pelo tráfico de drogas ou pela milícia significa, também, devolver o poder de autogestão à comunidade, e não transferi-lo para a polícia.

A noção economicista que se tem de desenvolvimento leva em conta apenas a produção de riqueza, sendo etnocêntrica (vê o Ocidente como um modelo a ser copiado) e

---

<sup>232</sup> SOUZA, Marcelo José Lopes de. Fobópole: o medo generalizado e a militarização da gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. p.45



teleológica (pressupõe a existência de fases pré-estabelecidas e inevitáveis para se atingir o desenvolvimento). O desenvolvimento urbano autêntico há de ser encarado do ponto de vista sócio espacial. Trata-se do desenvolvimento da cidade e na cidade, que pouco tem a ver com a expansão da cidade, verticalização e complexidade do espaço urbano. Os ganhos em desenvolvimento urbano serão mais legítimos e consistentes se obtidos sob os fundamentos de uma expressão livre e transparente dos desejos dos indivíduos envolvidos ou afetados. Ainda que possam existir ganhos materiais na ausência de liberdade, por mais significativos que eles possam ser não podem ser saudados, pois quase sempre serão avanços na qualidade de vida desacompanhados de avanços em termos de justiça social e, portanto, perigosamente limitados<sup>233</sup>.

---

<sup>233</sup> Ibid. p.47

## **4. PLANEJAMENTO E GESTÃO PARTICIPATIVOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS COMUNIDADES COM UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA**

Para que os instrumentos apresentados no capítulo anterior possam ser utilizados especificamente dentro das favelas ocupadas pela polícia, proporemos um modelo que leve em consideração, não só o histórico dos atores políticos presentes nessas comunidades, mas também sua realidade hodierna.

### **4.1. Situação atual das favelas cariocas**

Os espaços urbanos das grandes metrópoles sofrem com muitos problemas comuns. Dentre esses problemas, podemos destacar três questões que guardam relação direta com nosso tema: a violência, a fragmentação e a heteronomia. Normalmente, poucos autores se dedicam a estudar as correlações possíveis entre esses três assuntos. As UPPs são um exemplo dessa falta de interdisciplinaridade. Primeiramente elas foram concebidas apenas para tratar a questão da violência. No entanto, defendemos a tese de que, se persistirem a fragmentação socioespacial urbana e crescente diminuição da autogestão dessas comunidades, os resultados positivos das UPPs serão efêmeros e dificilmente atingirão um grau ótimo de sucesso.

#### **4.1.1. A militarização da questão urbana**

Durante o séc. XX, em muitas sociedades, a violência fora de situações de guerra foi se tornando menos comum, a ponto de um homicídio ou outro crime violento passar a ser motivo de escândalo e comoção<sup>234</sup>. A partir das últimas décadas do séc. XX, o período de relativa calma vai se extinguindo. Com o fim da Guerra Fria, “novas guerras” se multiplicam, reavivando formas de violência, especialmente contra civis. Além disso, a criminalidade sem motivação religiosa ou política também aumenta em vários países. É este

---

<sup>234</sup> SOUZA, Marcelo José Lopes de. Fobópole: o medo generalizado e a militarização da gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. p.39

contraste com o período anterior que faz com que o fenômeno contemporâneo da violência tenha “alguma” novidade histórica<sup>235</sup>.

Atualmente assistimos à militarização da violência urbana. A militarização, em sentido amplo, compreende a adoção de soluções bélicas tanto por parte do Estado, como pelos particulares através do autoconfinamento e da expansão da segurança privada. Essa guerra mescla elementos de criminalidade menos ou mais organizada e criminalidade ordinária não-organizada (e, em alguns países, o terrorismo); respostas menos ou mais preventivas, menos ou mais repressivas por parte da polícia (e, em muitos países, com abundância de violência policial abusiva e seletiva); e reações autodefensivas por parte da classe média e das elites, que agravam a sensação de guerra, em vez de estancá-la. Não se trata de uma guerra civil convencional, pois não há conflito de grupos étnicos ou político-ideológicos que lutam organizadamente para tomar o poder do Estado. Tampouco há um inimigo externo, como no caso de uma guerra. Por isso, não pode ser debelada com recurso à militarização, que é antes mais parte do problema do que solução.

Nos países mais desenvolvidos, o uso de estratégias de guerra vem sendo adotado na luta contra o terrorismo. No nosso caso, essa militarização converge essencialmente para o combate do tráfico de drogas, em especial no que se refere ao seu subsistema do varejo, mas também no subsistema de importação-exportação.

No Brasil, portanto, o carro-chefe da criminalização da pobreza é o discurso das drogas. Discursos de lei e de ordem disseminados pelo pânico. O traficante recebe esse estigma de “ser do mal”. Ele é o excluído o qual devemos temer. A imprensa reforça esse estereótipo, fazendo crer que o traficante é presumivelmente violento, perigoso de forma genérica. A disseminação dessa crença se faz mediante o uso de expressões nitidamente bélicas para explicar a criminalidade das grandes cidades: “exército” do tráfico, “narcofederação”, “estado paralelo”, “forças armadas do tráfico”.

“Convence-se assim a audiência e o próprio interlocutor de que poderemos diminuir significativamente a violência urbana enterrando todo o mal-estar decorrente da nossa liberdade consumista através do encarceramento dos traficantes, que passam a ocupar o espaço que outrora fora destinado a hereges, judeus e comunistas”<sup>236</sup>.

A resposta do Estado a essa sensação de insegurança tem sido o uso da força. As operações militares em favelas e, atualmente, as UPPs são exemplos dessa resposta. Contudo, mesmo a criminalidade mais organizada não tem a pretensão de derrotar o Exército ou a polícia, apenas deseja criar uma simbiose que permita sua coexistência. Enquanto a violência

<sup>235</sup> Ibid. p.39

<sup>236</sup> ZACCONE, Orlando. Acionistas do nada: quem são os traficantes de drogas. Rio de Janeiro: Revan, 2007. p. 125

resultante de uma guerra civil tradicional tem a perspectiva de minguar tão-logo se chegue a algum acordo entre os grupos beligerantes, a criminalidade ordinária e a desordem despolitizada são geradas por uma combinação de fatores muito mais complexa, em especial nos países periféricos<sup>237</sup>.

Para evitar que pessoas do próprio país sejam transformadas em “inimigos internos” reais ou potenciais, na esteira de uma estigmatização socioespacial e do cultivo de preconceitos contra grupos específicos e seus espaços (por exemplo, as favelas) a superação dessa “guerra” deve ser encarada como um desafio civil, e não militar.<sup>238</sup> Para Souza, as tentativas de mudar a cidade, democratizando o planejamento e gestão, e colocando-os a serviço de um desenvolvimento sócio-espacial autêntico, podem colaborar para diminuir a violência e o medo<sup>239</sup>.

#### 4.1.2. Violência e criminalidade nas favelas

Em 1977, Gilda Blank definiu a especulação imobiliária e a poluição como principais questões que despertavam o interesse do Poder Público para as favelas<sup>240</sup>. Atualmente, essas duas preocupações, mesmo possuindo ainda uma forte relevância, tornam-se totalmente ofuscadas aos olhos do Estado e da população do “asfalto” pelo problema da violência e do tráfico varejista de drogas.

Já a partir de 1978 há um notável aumento dos casos de tráfico. Pela primeira vez, começam a aparecer referências dos jovens pobres ao tráfico como trabalho, como sustento. Dessas referências, muitas indicam o tráfico como subsistência. A cocaína aparece mais vezes, juntamente com referência ao porte de armas nas “bocas”. No período, consolida-se a verificação de divisão do trabalho, notadamente com a alta rentabilidade da cocaína<sup>241</sup>. Durante os anos 1980 e 1990 esse tipo de criminalidade ganha mais evidência, resultado principalmente do longo período de crise econômica pelo qual o país passa.

No Rio de Janeiro, como em várias metrópoles de países em desenvolvimento, o tráfico varejista utiliza a territorialização de espaços residenciais segregados com uso de armas de fogo. A economia desses bairros pobres torna-se, com a pobreza e o desemprego,

<sup>237</sup> SOUZA, Marcelo José Lopes de. Op.Cit. p.40

<sup>238</sup> Ibid. p.36-37

<sup>239</sup> Ibid. p.42

<sup>240</sup> BLANK, Gilda. Brás de Pina. Experiência de urbanização de favelas, in VALLADARES, Licia Prado. Habitação em Questão. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.p. 94

<sup>241</sup> BATISTA, Vera Malaguti. Difíceis ganhos fáceis: drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro. 2ª ed. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia/Revan, 2003. p.26.

cada vez mais dependente do tráfico varejista e, aos poucos, os grupos criminosos vão assumindo o controle desses territórios, tomando o lugar vazio deixado pelo Estado.

Nos anos 1990, Marcelo de Souza relata que a expansão desse fenômeno tem tido como consequência a imposição restrições à liberdade de locomoção dos moradores desses espaços, a difusão de uma “cultura do medo” e a tentativa de manipulação de associações de moradores, criando dificuldades para a adoção de mecanismos de participação popular autêntica na gestão e no planejamento das cidades e limitando a atuação de ativismos e movimentos sociais<sup>242</sup>.

Souza entrevistou o Coordenador de Monitoramento do Grupo executivo do Programa Delegacia Legal em 2003, que alertou para o fato de que a manipulação de associações de moradores viabilizaria o controle, pelos traficantes, da documentação referente à posse de terrenos e influência sobre os processos de localização e realocação de casas.<sup>243</sup> Cita também as ordens de fechamento do comércio formal do bairro como forma de luto ou protesto pela morte de algum traficante.

“Regras e normas são estabelecidas, ditadas pelos chefes locais; regras e normas que, acima de tudo, visam ao controle do comportamento e dos movimentos dos moradores com o fito de garantir a segurança e a tranquilidade dos negócios: o ‘toque de recolher’, referente à proibição de circular pela favela em determinados momentos ou a partir de um dado horário, ilustra cabalmente o ponto.”<sup>244</sup>

O autor classificou as interferências do comércio varejista de drogas sobre as associações e a vida das comunidades em três categorias<sup>245</sup>:

- a) **não-deliberada:** por exemplo, quando o confronto entre traficantes rivais ou traficantes e polícia resultam na paralisação de obras e a da vida normal dos moradores.
- b) **deliberada indireta:** seria o caso, por exemplo, do uso da associação de moradores como intermediário, exigindo certas condutas dos agentes públicos que atuam na comunidade, como o pagamento de “pedágios” ou a obediência a certos códigos de conduta.
- c) **deliberada direta:** quando os traficantes diretamente agem arbitrariamente contra as pessoas. Por exemplo, intimidando agentes públicos, moradores, líderes comunitários, “requisitando” ou confiscando equipamentos ou bens do Estado, das empreiteiras.

<sup>242</sup> SOUZA, Marcelo José Lopes de. Op.Cit p.15

<sup>243</sup> Ibid. p.64

<sup>244</sup> Ibid. p.68

<sup>245</sup> Ibid. p.64

#### 4.1.2.1. A territorialização dos traficantes e urbanização

A mudança de postura do Poder Público em relação às favelas cariocas a partir da década de 1980 significou o abandono das políticas remocionistas. Em substituição, o Estado passou a ser visto, pela primeira vez, como o legítimo provedor de infraestrutura urbana para os bairros informais. A crescente adoção de medidas de urbanização e regularização fundiária das favelas, entretanto, pode, às vezes, entrar em choque com os interesses dos grupos criminosos que controlam esses locais.

Alterações na organização espacial de bairro territorializados podem, por exemplo, criar inconvenientes para o tráfico de drogas, pois o alargamento de ruas e melhorias nos acessos das favelas podem facilitar a entrada tanto de ambulâncias, caminhões de lixo, caminhões de bombeiros, quanto da polícia e do exército. No que se refere à regularização fundiária, cabe destacar o interesse de alguns traficantes em manter laços de dependência e amizade com moradores. A regularização fundiária somada a um processo de urbanização e aumento da renda faz com que a mobilidade dos moradores aumente, facilitando a chegada de novos moradores que não desejem a presença dos traficantes naquele local.<sup>246</sup>

Para contornar a ingerência dos traficantes, os programas de urbanização têm, até o advento das UPPs, optado por uma grotesca “co-gestão” Estado e sociedade civil em que as Associações de Moradores têm sido usadas como intermediárias nas negociações entre as empreiteiras/Estado e os traficantes. Isso traz uma aparente democratização das ações governamentais, mas, no fundo, o Estado só legitima os traficantes e desmoraliza o planejamento urbano<sup>247</sup>. Souza chega a debochar ao dizer que o Favela-Bairro foi um programa participativo, para os traficantes.

Não se trata de uma verdadeira participação, pois o Estado está apenas adequando a execução da empreitada aos interesses de um grupo que detém certo poder sobre a comunidade e não representa a maioria. O planejamento, a gestão e a fiscalização continuam alheios à boa parte da população afetada, inclusive os traficantes.

Se os traficantes são capazes de interferir em medidas de urbanização apenas para proteger a viabilidade de seu comércio, é de se imaginar que muitos empecilhos podem ser criados para impedir a instalação de qualquer tipo de policiamento comunitário.

---

<sup>246</sup> Ibid. p.111

<sup>247</sup> Ibid. p.112

Apesar do estereótipo de desumanidade veiculada pela mídia, contudo, nem todos os traficantes reagem com hostilidade às tentativas de melhora na qualidade de vida dos moradores da favela. Souza destaca a diferença entre traficantes que têm origens na comunidade, e os que vêm de outra favela (“alemão”)<sup>248</sup>. Enquanto os primeiros mantêm laços afetivos com os moradores e desejam apenas manter seus negócios, os últimos colocam a atividade ilícita como maior prioridade e veem a população local friamente apenas como um instrumento para a realização de seus objetivos. Isso poderia explicar, por exemplo, a maior ou menor satisfação dos moradores com a instalação da UPP, que varia de favela para favela.

Apesar também do estereótipo do crime sofisticadamente organizado que envolve o comércio varejista de drogas, nem todos os traficantes têm uma compreensão inteiramente racional do que pode ou não interferir em seu comércio. Souza narra intervenções no Favela-Bairro que tiveram como motivo a mera demonstração de poder e virilidade do chefe do tráfico local.

Além disso, nem toda a iniciativa de urbanização poderá incomodar os traficantes com a mesma intensidade. Em geral, o “poder de veto” desses atores, se dá de maneira seletiva, apenas “corrigindo” os projetos propostos pelo Poder Público. No caso da instalação de equipamentos de segurança pública a hostilidade é mais proibitiva, pois a presença de um policiamento comunitário afetaria diretamente seus interesses e o controle sobre o “seu” território.

Outrossim, nem sempre, a intervenção dos traficantes será maléfica para a comunidade (ou para o Estado). Um exemplo foi o caso da estação de trem do Jacarezinho. A concessionária não conseguia controlar a desordem na estação, sendo impedida pelos traficantes de instalar roletas. A concessionária foi obrigada a negociar com a associação de moradores. Foram contratados seguranças e bilheteiros moradores da favela, e a estação se tornou uma das mais rentáveis para a companhia<sup>249</sup>. Nesse caso, o poder dos traficantes foi decisivo para que os moradores pudessem ser escutados.

Por esse motivo, os grupos de traficantes varejistas sempre foram um ator político importante na relação da comunidade com o Poder Público. Não se defende, no entanto, sua manutenção dentro das favelas com UPPs. A violência decorrente dessa atividade criminosa dentro das favelas tem se mostrado mais maléfica do que benéfica. Porém, deve-se levar em conta que a sua ausência pode significar, em alguns casos, uma perda de poder político da população local. Por essa razão, o Estado deve buscar canais compensatórios que

---

<sup>248</sup> Ibid. p.113

<sup>249</sup> Ibid. p.117

amplifiquem a participação da comunidade, para que esta não dependa mais da interlocução dos criminosos.

#### 4.1.2.2. Milícias

Desde o final dos anos 1990, a atratividade econômica do tráfico para os jovens das favelas do Rio de Janeiro diminuiu. Os traficantes varejistas viram seus lucros decaírem ainda mais a partir de 2006, quando começaram a perder territórios para as “milícias” paramilitares e as drogas sintéticas passaram a ser mais consumidas e traficadas pela própria classe média<sup>250</sup>. Atualmente as milícias já dominam 41,5% das favelas cariocas segundo o Nupev<sup>251</sup>.

A “paramilitarização da questão urbana” também é uma das várias facetas da militarização da questão urbana em sentido amplo e pode ser vista sob dois ângulos. Por um lado, a paramilitarização corresponde à proliferação de firmas privadas de segurança, para atender às demandas por segurança da classe média e alta. Por outro, as chamadas milícias (no Rio de Janeiro também chamadas de “polícia mineira”) surgem, primeiramente, como alternativa para aquelas populações oprimidas pelo tráfico, que não podem recorrer nem a segurança pública, nem à segurança privada legalizada<sup>252</sup>.

“As ‘milícias não são um fenômeno exclusivamente brasileiro. Elas fazem parte de uma tendência mundial de privatização da segurança pública, decorrente da sobrecarga, da insuficiência ou – como no caso de muitos países (semi)periféricos – da incompetência ou ‘falência’ das forças policiais”<sup>253</sup>.

As milícias são um fenômeno, a princípio, indiferente às ações de urbanização e regularização fundiária do Estado<sup>254</sup>. Contudo isso não diminui sua importância como entrave à introdução dos mecanismos de participação nas favelas, pois, além de atuarem com extrema violência, são vetores de um poder não menos tirânico que o dos traficantes.

Trata-se, também, de um desafio ao modelo das Unidades de Polícia Pacificadora. Justamente por terem essa aparente inércia em relação à atuação do Estado, é possível que a estratégia das UPPs seja ineficaz em relação às milícias. A Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro é predominantemente território de milícias. A despeito disso, no caso de Jacarepaguá

<sup>250</sup> Ibid. p.66

<sup>251</sup> GOLLO, Luís Augusto. Milícias avançam sobre os morros e já dominam 41,5% das favelas cariocas, aponta estudo da Uerj. Agência Brasil. Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2009-11-10/milicias-avancam-sobre-os-morros-e-ja-dominam-415-das-favelas-cariocas-aponta-estudo-da-uerj> Acesso em 23/07/2011.

<sup>252</sup> SOUZA, Marcelo José Lopes de. Op. Cit. p.69

<sup>253</sup> Ibid. p.122

<sup>254</sup> Ibid. p.121



(bairro também situado na Zona Oeste), o Estado decidiu instalar uma UPP apenas nas comunidades da Cidade de Deus, um reduto controlado por traficantes de drogas, em meio a inúmeras favelas dominadas por milicianos.

A única experiência de UPP em um bairro popular anteriormente dominado por milícias é a Unidade do Batam. Contudo, há de se ressaltar que as estratégias de controle dessa região são bem distintas das utilizadas nas demais UPPs.

#### 4.1.2.3. Unidades de Polícia Pacificadora

As UPPs têm raízes antigas. O II Plano Nacional de Desenvolvimento já continha a expressão “áreas de contenção” para áreas empobrecidas de Rio de Janeiro e São Paulo. Tampouco são uma exclusividade do Brasil, pois guardam muita semelhança com programas de ocupação de favelas na Colômbia e no Equador.

Conforme divulgado amplamente na imprensa, as UPPs não têm a pretensão de acabar com o tráfico de drogas. Tanto é assim que a maioria das ocupações se dá de maneira pacífica, com prévio aviso e, praticamente, nenhum chefe de facção é preso durante as operações. Objetivo principal do programa tem sido expulsão de grupos criminosos territorializantes com a finalidade de garantir a liberdade dos moradores das comunidades e a prestação de serviços públicos pelo Estado a essas pessoas.

Evitamos, por esse motivo, o uso do termo “pacificação”, preferindo fazer uso da palavra “ocupação”. Primeiramente, pacificar pressupõe uma situação de guerra. Como discutimos no Capítulo 1, os grupos criminosos atuais desejam muito mais “ordenhar” o sistema do que eliminá-lo. A militarização da questão violência urbana, de que falamos no item 1.1, é um fenômeno alimentado pela construção do mito do inimigo interno. Porém, como já se asseverou, a violência urbana é um desafio, antes de tudo, civil, que não pode ser derrotado militarmente. Em uma guerra comum, um lado quer derrotar o outro. Porém, se existe algo como o lado da criminalidade, este não tem a pretensão de ser vencedor, mas apenas de manter sua sobrevivência. Como se vence uma guerra dessas?

Também refutamos a palavra pacificação, pois o conceito de paz utilizado na geopolítica, não raro, é entendido como a “paz do vencedor”. Em um contexto marcado pela militarização da questão urbana, a pacificação é encarada por uma perspectiva realista, que advém das releituras de Tucíades e Maquiavel. Nesse sentido, a guerra é vista como elemento essencial para se chegar à paz. Porém, é uma paz imposta. Após a vitória de uma guerra,

estabelece-se a paz de acordo com o que o vencedor entende como paz. Na guerra contra a territorialização da criminalidade, é possível afirmar que o vencedor dos territórios onde foram instaladas UPPs (o Estado) tem a mesma concepção de paz do que a daqueles que habitam o território ocupado?

Rocha e Silva Filho lembram que pacificar é “levar a paz, sossegar”<sup>255</sup>. No entanto, “pacificador” é como as autoridades do Rio de Janeiro denominam o “caveirão”: veículo preto blindado usado pelo Batalhão de Operações Policiais Especiais (Bope) nas intervenções nas favelas e que tem estampado o brasão da caveira, símbolo da instituição<sup>256</sup>.

Nesse sentido, o que temos, verdadeiramente, como “pacificação” nada mais é do que “representantes do Estado competindo com o crime pelo monopólio legítimo da violência através do monopólio estatal do terror”<sup>257</sup>. “E, nesse processo, não é descabida a crença de que a polícia se converte de instância civilizadora, guardião da ordem, em mais uma facção violenta em confronto”<sup>258</sup>

A lógica bélica, e seu consequente conceito de paz, portanto, deve ser rechaçada por aqueles que entendem a paz como um processo sustentável e duradouro, fundado na efetiva devolução da autonomia à população. Numa guerra, “não há tempo para contemporizar, diferenciar alvos camuflados, afinal o tempo é precioso e discutir direitos humanos inverte a vantagem tática de atacar primeiro com força arrasadora”<sup>259</sup>. Não se pode pensar uma situação de paz dentro das favelas sem a promoção desses valores. Caso contrário, o preço da liberdade será a eterna vigilância.

O objetivo do Estado vai mais além do que a mera expulsão de facções criminosas das favelas. É evidente, naturalmente, uma consequência indireta esperada, sobretudo pelos moradores do “asfalto”, qual seja, a diminuição da violência no entorno das áreas ocupadas. Esse efeito também causa grande expectativa no governo, que pretende ter mais controle sobre a segurança da cidade para a realização da Copa do Mundo em 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016. Contudo, ainda não há nenhuma evidência que comprove que esse objetivo mediato esteja em vias de ser alcançado.

Portanto, como tem se explicado desde o princípio, debater a questão das UPPs deve ser debater, precipuamente, seu objetivo imediato: a promoção de direitos fundamentais aos moradores das favelas ocupadas. Esses direitos, em um primeiro momento, foram pensados

---

<sup>255</sup> ROCHA, Viviane, SILVA FILHO, Dario Sousa e. Quem pacifica o “pacificador” e quem tem medo do “caveirão”? in CARNEIRO, Sandra de S. SANT’ANNA, Maria J. G. (Orgs.). **Cidades, olhares, trajetórias**. Rio de Janeiro: Gramond, 2009. p. 455.

<sup>256</sup> Loc. Cit.

<sup>257</sup> Ibid. 456.

<sup>258</sup> Loc. Cit.

<sup>259</sup> Loc. Cit.

pelo Estado como, basicamente, as liberdades individuais e a segurança. No entanto, sabe-se que, nos dias de hoje, esses direitos pouco querem dizer se a população “libertada” pela ação do Estado ainda continuar prisioneira da pobreza e da marginalidade. Nesse sentido, já é possível perceber uma sutil articulação entre programas sociais e as instalações das UPPs. Atualmente, e o exemplo mais notável é o da UPP social.

Ainda assim, o foco principal da UPP é a ação policial, e as ações no campo dos direitos sociais apenas gravitam em volta desse carro-chefe. Trata-se, entretanto, de um carro-chefe puxado por uma estrutura sobre a qual a sociedade e, menos ainda, a população dos bairros populares afetados não têm nenhum comando e pouquíssima possibilidade de controle. Ou seja, a prioridade é a promoção da segurança pública e da liberdade por meio da instalação de um aparato policial repressivo permanente. Em segundo plano, estariam os projetos sociais de instalação de serviços públicos, infraestrutura urbana, regularização fundiária e outros, os quais, como já mencionamos, de fato teriam menor eficácia caso fossem executados sem a remoção dos criminosos territorializantes.

No entanto, os direitos políticos de participação e de fiscalização na execução do programa, seja na sua vertente policial, seja na sua vertente social, permanecem ignorados. É certo que as UPPs são uma mudança de paradigma para a atuação do Estado. Antes, o Estado não entrava nas favelas para prestar serviços; depois ele passou a entrar, mas sempre subordinado à presença da criminalidade; e agora, finalmente, pode prover estes serviços sem estar sujeito a restrições impostas pelo tráfico varejista de drogas. Mas como fazer com que o mesmo Estado que garante a segurança não se torne, ele mesmo, um mecanismo repressor?

Como disse Marcelo Lopes, os traficantes são oprimidos que, com frequência, oprimem outros oprimidos<sup>260</sup>. Contudo, deve-se evitar que a implantação das UPPs ou a ocupação estatal das favelas seja apenas uma mudança de opressor. Essas comunidades são oprimidas, seja por milícias, seja por traficantes de varejo, seja pela polícia, não por conta da ausência de Estado, mas sim porque são compostas de pessoas vulneráveis. O esforço estatal não pode ser apenas no sentido de garantir uma permanência física nas favelas, mantendo uma constante vigilância sobre atividades suspeitamente criminosas, mas sim no sentido de erradicar a vulnerabilidade e a fragilidade de direitos dessas populações. Junto com isso, é preciso aumentar a participação política e a autogestão, superando o estereótipo de infantilização do pobre.

---

<sup>260</sup> SOUZA, Marcelo José Lopes de. Op. Cit. p.65

#### 4.1.3. Violência e cidade dividida

Já afirmamos que a questão da violência urbana é, antes de tudo, um desafio civil. Pode-se notar isso pelo fato de que a militarização da segurança não compreende apenas o uso das forças armadas pelo Estado para combater a violência, mas também ações da sociedade civil como o autoconfinamento em condomínios fechados, a proliferação de segurança privada, a privatização de espaços públicos, etc. Assim, percebe-se que há um fator psicológico importante a ser enfrentado e que exerce um papel fundamental na concepção de qualquer atuação estatal (principalmente aquelas com alto grau de heteronomia) em relação às favelas. Passaremos a expor agora como esse fator tende a dificultar, ainda mais, a possibilidade de implementação de mecanismos de autogestão e autonomia.

O movimento de difusão e sofisticação dos “condomínios exclusivos” e outros tipos de “privatização branca” de espaços públicos por meio de guaritas, cancelas, shopping centers, e que contribuem para dissolver a imagem da cidade como uma entidade geográfica pode ser chamado de autossegregação. Esse fenômeno ameaça valores de civilidade e solidariedade cidadã, pois reforça um descompromisso com a cidade como um todo. “Reforçam porque, implicando um empobrecimento adicional da vivência da cidade e da experiência do contato com o Outro (entendido esse Outro como o favelado, o morador de rua, o suburbano...), o enclausuramento voluntário só pode terminar por reforçar preconceitos, na esteira da ignorância e do medo. O espaço urbano também educa – ou ‘deseduca’. No caso dos condomínios, educa não para a liberdade, para o diálogo, para o respeito à diferença, para a solidariedade, mas sim para o ódio de classe (não raro amalgamado com o ódio racial), para o elitismo arrogante, para o temor e o desinteresse (e o desrespeito) em face dos diferentes”<sup>261</sup>.

Uma autossegregação fortemente baseada na ideia de propriedade privada contribui para o abandono de qualquer aprofundamento qualitativo no sistema democrático. Na democracia grega clássica os espaços privado (*oikos*), público-privado (*ágora*) e público (*ekklesia*) deveriam estar claramente definidos e propriamente articulados para o bom funcionamento do sistema<sup>262</sup>. Atualmente, o que se vê é uma privatização dos espaços públicos: ruas e praças dentro de condomínios exclusivos, shopping centers, guaritas e cancelas, etc. Os indesejados são excluídos do convívio público com aqueles que lhes são diferentes. “Os espaços periféricos e favelados são vistos, nessa proposição, como externos à

---

<sup>261</sup> Ibid. p.74

<sup>262</sup> Ibid. p.83

*polis*, ou seja, ao território reconhecido como o lugar, por excelência, de exercício da cidadania.”<sup>263</sup>

Souza aponta as transformações sócio-político-espaciais como principais responsáveis à restrição do exercício da cidadania:

“Tanto a formação de enclaves territoriais criminosos (e o conjunto de impactos sociopolíticos e social-psicológicos associados à expansão e às territorializações impostas pelo tráfico de drogas de varejo), quanto a proliferação de ‘condomínios exclusivos’ vão enfraquecendo a vida pública no cotidiano, seja pelas interdições diretas de acesso e locomoção, seja pelo medo de freqüentar certos locais em certos horários e sob certas circunstâncias, seja, ainda, pelo temor ou pela impossibilidade de expressar livremente opiniões e associar-se livremente (como no interior de tantas favelas tiranicamente territorializadas). Espaços públicos vão sendo, por causa do medo, ou ‘abandonados’ (a frequência com que são visitados diminui dramaticamente) ou, então, ‘cercados’ e ‘monitorados’, o que tampouco favorece uma vida pública livre, densa e espontânea.”<sup>264</sup>

São os chamados “Espaços públicos anêmicos”, um fenômeno mundial. Em síntese, a fragmentação impele tantos para a falsa segurança do lar e a renúncia a uma participação ativa na esfera pública, além de gerar o pavor e o sofrimento<sup>265</sup>.

Outro fato merece destaque em nossa pesquisa é a fragmentação socioespacial das cidades. Ela não se confunde com a mera segregação residencial, que ocorre quando um grupo social é forçado ou induzido a viver em local que, se dependesse de sua vontade, não viveria, ou pelo menos não viveria confinada àquele local, ou àquele tipo de local. É o caso dos guetos judeus na Europa e das *townships* da África do Sul racista. Porém, também é o caso dos bairros negros e latinos nos EUA, e das favelas da América Latina. Nestes casos, mesmo quando o indivíduo bem-sucedido tem a chance de “sair do gueto” nem sempre o faz, temendo desajuste social ou pressões.

A fragmentação, que pode ocorrer junto ou como consequência da segregação, é espacial e sócio-política, e não setorial. Trata-se de um processo evidenciado nas cidades pela territorialização das favelas por traficantes de varejo e, principalmente, pela autosegregação das elites. É, portanto, a ereção de poderosas barreiras invisíveis que reduzem a mobilidade espacial dos mais pobres<sup>266</sup>.

Uma saída para esta situação seria a revitalização de espaços públicos, e que os conceitos de não-segregação e não-fragmentação fossem incorporados pelos planejadores urbanos. No caso das UPPs essa questão se coloca de maneira evidente, porém contraditória. O Estado, por um lado, tem o objetivo de transformar os bairros populares, em bairros formais, seguros e com infraestrutura urbana. Recentemente, alguns desses bairros servidos

<sup>263</sup> BARBOSA, Joge Luiz; SILVA, Jailson de Souza. Op. Cit. p.58

<sup>264</sup> SOUZA, Marcelo José Lopes de. Op. Cit. p.84

<sup>265</sup> Ibid. p.88

<sup>266</sup> Ibid. p.58

com UPPs deixaram formalmente de ser favelas<sup>267</sup>. Ao mesmo tempo, contudo, a presença de uma UPP se mantém como uma marca estigmatizante daquele local. Por mais que esses “novos bairros” estejam, até mesmo, situados em área nobre da cidade, o fator psicológico que estimula a autossegregação e a fragmentação socioespacial dificilmente serão derrubados.

As UPPs estão voltadas para solucionar uma questão de segurança pública, porém as barreiras invisíveis da fragmentação são erguidas por fatores muito mais complexos do que o mero problema da segurança. Prova disso é que o fenômeno da fragmentação não ocorre apenas em países com alto índice de violência como o Brasil, mas também em países bem mais desenvolvidos.

Devemos refletir se a presença de traficantes é realmente a única barreira que impedia às pessoas de entrarem em favelas. Um exemplo seria o acesso ao Alto da Boa Vista que passa por dentro do Morro do Borel, o qual foi se tornando pouco utilizado por carros durante os anos 1990. Mesmo após a instalação da UPP do Borel, os carros continuam evitando aquela passagem. Isso evidencia que a fragmentação vai muito mais além do que a mera questão da segurança pública. “Favelas são fronteiras mais simbólicas que geográficas, sobre as quais a parte mais amedrontada do senso comum e alguns fatores políticos proeminentes supõem que (na favela) toda atividade social seja baseada pelo ilícito”<sup>268</sup>

Uma saída urbanística viável seria o estímulo à circulação de pessoas nas favelas ocupadas. Já existem exemplos de como eventos culturais nas favelas da Babilônia, no Leme; na Tavares Bastos, no Catete; no Vidigal; no complexo Pavão-Pavãozinho e Cantagalo, entre Ipanema e Copacabana; e na Rocinha<sup>269</sup> têm sido bem sucedidos em diminuir o receio das pessoas “do asfalto” em relação ao morro. O Mirante da Paz no Pavão-Pavãozinho, que já se tornou uma atração turística, também passou a atrair visitantes.

Nesse sentido, dialogamos com Jane Jacobs, que vê a diversidade como fator de vitalidade e segurança nas grandes cidades.

“O planejamento para a vitalidade deve propiciar uma interpenetração contínua de vizinhanças, cujos usuários e proprietários informais possam dar uma grande contribuição mantendo a segurança dos espaços públicos, lidando com estranhos, de modo que sejam um trunfo e não uma ameaça, garantindo a vigilância informal das crianças nos lugares públicos.”<sup>270</sup>

<sup>267</sup> DAFLON, Rogério. Cidade do Rio ganha 44 ex-favelas. Jornal O Globo online. Disponível em <http://oglobo.globo.com/rio/mat/2011/05/28/cidade-do-rio-ganha-44-ex-favelas-924557560.asp> Acesso em 22/07/2011.

<sup>268</sup> ROCHA, Viviane; SILVA FILHO, Dario Sousa. Op. Cit. p. 457.

<sup>269</sup> AMORIM, Cláudia. Pacificação em comunidades une a cidade partida no alto das favelas, com programas variados. Jornal O Globo online. Disponível em <http://oglobo.globo.com/cultura/rioshow/mat/2009/10/08/pacificacao-em-comunidades-une-cidade-partida-no-alto-das-favelas-com-programas-variados-767964946.asp> Acesso em 22/07/2011.

<sup>270</sup> JACOBS, Jane. Op. Cit. p. 455

Concordamos, portanto, com Jorge Luiz Barbosa e Jailson de Souza e Silva: “O primeiro passo é acabar com a relação *favela* e *asfalto*. O reconhecimento realmente democrático dos direitos à cidade passa por uma nova apropriação do espaço urbano. A cidade, antes de mais nada, é *uma só*.”<sup>271</sup> A violência é, antes de tudo, um problema da cidade como um todo. Dados mostram que são os moradores das áreas mais pobres e com escassos serviços urbanos os mais expostos a uma morte violenta, enquanto as classes sociais mais privilegiadas, que moram nos melhores lugares da cidade, são as mais protegidas desse tipo de violência. O mesmo já se observava em relação ao estupro desde os anos 1980.<sup>272</sup> Apesar disso, no que diz respeito ao número de roubos e furtos, opera-se o inverso. Já no caso de agressões, não se percebe nenhuma relação entre o nível social das vítimas e sua frequência.

Observa-se, portanto, que a geografia da violência é muito complexa e rejeita simplificações<sup>273</sup>. Essa constatação derruba o preconceito típico da classe média, que se sente “acuada” pela violência, mas ignora que nas periferias urbanas, longe de suas vistas, a população pobre é vítima não só de “bandidos comuns”, como também de grupos de extermínio e esquadrões da morte<sup>274</sup>.

Se, no início do século passado, o estereótipo da favela era o dos casebres precários, da insalubridade e selvageria de seus moradores, o estigma que se tem hoje desses bairros populares poderia ser facilmente resumido a uma palavra: a violência. Mais especificamente, o tráfico de drogas ocupa um lugar de destaque no imaginário das pessoas a respeito da favela, por mais que as atividades das milícias tenha representado um papel cada vez maior nas comunidades da metrópole do Rio de Janeiro. “A imagem do pobre ignorante e humilde vem sendo substituída rapidamente, nas representações e imaginários dessas categorias, pelo assaltante feroz e cruel, capaz de matar homens e mulheres, velhos e crianças, sem nenhum motivo aparente a não ser o desejo de exercer a violência.”<sup>275</sup>

Num país marcado pela desigualdade, a droga ocupa o cerne da diferenciação da distribuição e da seletividade penal através de um foco no consumidor e outro no traficante<sup>276</sup>. A distinção entre traficante e usuário costuma ser feita pela quantidade de droga, mas a depender de quem seja o portador, é imediatamente alocado numa categoria ou na outra<sup>277</sup>.

---

<sup>271</sup> BARBOSA, Jorge Luiz; SILVA, Jailson de Souza. Op. Cit. p.90

<sup>272</sup> SOUZA, Marcelo José Lopes de. Op. Cit. p.51

<sup>273</sup> Ibid. p.53

<sup>274</sup> Ibid. p. 53

<sup>275</sup> VELHO, Gilberto. *Metrópole, cultura e conflito*. In: VELHO, Gilberto (org). Rio de Janeiro: Cultura, Política, Conflito. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2008. p.24

<sup>276</sup> BATISTA, Vera M. Op. Cit. p. 23

<sup>277</sup> ZACCONE, Orlando. Op. Cit. p. 15

Pobres sempre tendem a ser considerados traficantes, mesmo por que, de onde conseguiriam o dinheiro para sustentar seu visto senão da comercialização da droga?

Além disso, para Zaccone, a seletividade do “traficante” tem a ver com a não interferência da polícia no espaço privado dos condomínios fechados das áreas nobres das cidades, onde ocorrem as vendas, em contraste com as invasões em casas mais humildes das favelas. O autor expõe o fenômeno da seletividade e de como isso enfraquece o teor das estatísticas: “em se tratando de segurança pública, não são os índices que determinam a política, mas a política que determina os índices. As estatísticas revelam com maior precisão a atividade da polícia judiciária do que a realidade criminal”<sup>278</sup>.

#### 4.1.4. Reforma urbana e autonomia

A heteronomia é uma característica do sistema democrático brasileiro e é ainda mais evidente quando observamos o grau de participação das camadas mais pobres. Nesse sentido, era de se esperar que as UPPs se configurassem como um programa de grande apelo, porém de controle extremamente concentrado nas mãos do Estado.

Se observamos a relação histórica que se travou entre favela e poder público, descrita no primeiro capítulo, a palavra intervenção é bem mais frequente do que cooperação e participação. Mesmo com o fim das remoções autoritárias, o papel que o Estado foi tomando como principal responsável pela urbanização das favelas sempre foi vertical. A participação da comunidade sempre foi vista como um inconveniente à execução das ações do governo (necessidade de contratar agentes comunitários, empregar moradores, ceder aos caprichos dos bandidos), e não como uma potencial elaboradora dessas ações:

“As ações do Estado nas favelas, em sua maioria, caracterizam-se pela ignorância ou desprezo às estratégias criativas, complexas e heterogêneas efetivadas pelos moradores na corrida pela melhoria da qualidade de vida. Essas ações desconhecem as redes de sociabilidade, de circulação no conjunto da cidade, de participação na vida pública e, finalmente, de interpretação das vivências produzidas pelos moradores ao longo dos tempos. Na linguagem acadêmica, se poderia dizer que eles permanecem, em geral, na condição de *objetos* dos responsáveis pelas intervenções.”<sup>279</sup>

Exemplo da lógica autoritária é a construção de três conjuntos habitacionais nos anos 1990 no Complexo da Maré sem lajes. A laje é um ativo econômico e social importante para o

---

<sup>278</sup> Ibid. p. 17

<sup>279</sup> SOUZA, Marcelo José Lopes de. Op. Cit. p.65



morador da periferia: ela pode ser vendida, servir para ampliação da moradia quando a família aumentar, e funcionam como áreas de lazer.

Mas o que gera esta heteronomia? Além do declínio experimentado pelo sistema democrático como um todo, identificamos vários fatores que contribuem para o alijamento político específico da população favelada. Quer dizer, ainda que o sistema político fosse formalmente alterado, a fim de permitir mais autonomia popular, quais seriam os principais entraves a essa participação em comunidades carentes?

Enquanto Lopes de Souza vê na “territorialização” o principal entrave da introdução de uma gestão autônoma em favelas. José Murilo de Carvalho chama a atenção para como, em especial o tráfico varejista de drogas, atua mascarando a luta de classes e impedindo que os moradores das áreas territorializadas pela criminalidade se organizem, sufocando todo movimento político e associando-o ao tráfico<sup>280</sup>. Fernanda Delvalhas Piccolo, por exemplo, fala da criminalização do movimento *Funk* como forma de associar um movimento cultural e social ao tráfico<sup>281</sup>. Nesse sentido, toda insatisfação da população empobrecida será cooptada ou canalizada para o “movimento” do tráfico e, portanto, criminalizada.

Ou seja, o tráfico tem um papel importante no sufocamento de movimentos que venham a surgir no contexto da favela; ora por ele próprio ser um fenômeno que, por sua arbitrariedade e seu autoritarismo, é hostil a manifestações que possam lhe prejudicar, ora por ser o tráfico uma atividade estigmatizante da favela. Nesse último caso, qualquer movimento surgido no gueto, será relacionado à droga e ao tráfico e, por isso, criminalizado. Existem vários movimentos (culturais e sociais) dentro das favelas, mas o único que se sobressai é o tráfico.

O Estado sempre declarou que as UPPs não visam a abolir o tráfico de drogas. Contudo, a instalação de uma UPP em uma comunidade carente redundava na expulsão de grupos de traficantes varejistas daquele território. Se as UPPs conseguem retirar, fisicamente, esses criminosos das favelas, seriam elas capazes de remover a figura do traficante de drogas do estereótipo do favelado?

É certo que, mesmo após a inauguração das UPPs, o Estado continua criminalizando e reprimindo movimentos e ativismos sociais que têm origem na favela, a tendência é a persistência do estereótipo favelado-traficante. Um exemplo disso é a proibição dos bailes *funk* como primeira medida tomada após a ocupação da comunidade. Se o Estado quer atenuar as barreiras invisíveis que separam o morro do asfalto, ele deve ser, ao contrário, o primeiro a

<sup>280</sup> Entrevista disponível em <http://www.youtube.com/watch?v=d-3iOSsQFX4>

<sup>281</sup> PICCOLO, Fernanda Delvalhas. Os jovens entre o morro e a rua: reflexões a partir do baile funk. In: VELHO, Gilberto (org.) **Rio de Janeiro: cultura, política e conflito**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

estimular o florescimento de demandas políticas e sociais que se encontravam sufocadas, em todos os sentidos, pelo tráfico de drogas.

Essa atitude poderia, até mesmo, contribuir para a durabilidade da “pacificação”. Uma tese interessante de Lopes de Souza é a de que o maior grau de autonomia e organização política também pode servir, até certo ponto, de escudo dessas comunidades contra atividades criminosas territorializantes. Ele cita o caso do Movimento dos Sem Teto que, uma vez removidos de um prédio invadido, conseguiram, através de sua organização política, impedir que os traficantes instalassem uma “boca” no novo assentamento. A própria luta desses movimentos e ativismos pela sobrevivência, opondo-se ao retorno dos criminosos, pode contribuir para a desvinculação das favelas com aquela atividade ilícita.

O estímulo a movimentos sociais e ativismos autênticos como forma de alcançar mais autonomia nos leva à questão da Reforma Urbana. Trata-se de uma agenda envelhecida, a Reforma Urbana pode ser compreendida reforma sócio-espacial estrutural cuja finalidade precípua é tornar menos injustas as cidades. Seus objetivos são a justiça distributiva e o compromisso com a disseminação da participação popular no planejamento<sup>282</sup>.

O principal motivo que impede a retomada desse debate é a fragmentação do tecido sócio-político-espacial<sup>283</sup>. Como já defendemos, essa fragmentação é responsável, dentre outras coisas, pelo enfraquecimento do diálogo e pela conformação com a heteronomia. Com a multiplicação de canais de participação democrática e o incentivo à organização política, pode-se esperar um conseqüente declínio dessa fragmentação. O aprofundamento das demandas também é um fenômeno positivo que pode reaquecer o debate em torno da reforma urbana. Se, por um lado, ativismos de bairro tendem a se concentrar em demandas específicas e superficiais, movimentos sociais maduros podem reivindicar mudanças mais profundas.

Por isso, políticas públicas consistentes devem conduzir não apenas a resultados imediatos, mas devem colaborar para a acumulação de forças para avanços e rupturas, sob a forma de ganhos materiais, ampliação da consciência de direitos e auto-organização popular<sup>284</sup>. A favela tem um grande potencial associativo, e sua história é uma prova disso.

O senso de comunidade, experimentado durante o período das remoções, demonstra uma capacidade de autogestão e organização sem igual. O descaso e o abandono estatal, bem como a ameaça iminente da remoção, fizeram com que a população das favelas tivesse que se organizar para lutar pela permanência e arrecadar recursos para obras de melhoria de infraestrutura. Embora os maiores avanços na área de infraestrutura das favelas tenha se dado

---

<sup>282</sup> SOUZA, Marcelo José Lopes de. Op. Cit. p.98

<sup>283</sup> Ibid. p. 224

<sup>284</sup> Ibid. p.243

a partir dos anos 1980, quando o Estado começa a tomar as rédeas da urbanização, é notável as melhorias conquistadas pelas próprias comunidades, sem auxílio estatal, entre 1920-1980.

José Murilo de Carvalho expressa sua surpresa com o fato de que as camadas pobres, que são capazes tanto de organizar atividades ilícitas (por exemplo, o jogo o bicho), como atividades lícitas (por exemplo, o carnaval), não conseguem se organizar como classe social atualmente<sup>285</sup>. Ele associa esse fenômeno ao paternalismo e à guerra ao tráfico de drogas, como atividade estigmatizante, e que inibe, como já explicamos, a mobilização de ativismos legítimos.

Ainda que a presença do tráfico seja eliminada com as UPPs e com outras medidas mais abrangentes (já que o estereótipo do traficante está muito mais ligado a um laço psicológico e cultural), ainda restará como resposta estatal à questão da violência e da pobreza o paternalismo. Ele é representado pela gestão heterônoma das políticas públicas. Por isso a importância da criação de mecanismos democráticos e de políticas públicas de estímulo à mobilização social que sejam conjugadas à ocupação das favelas.

Se, por um lado, o período que se inicia em 1980 trouxe relevantes melhorias para a infraestrutura urbana das favelas; por outro, ele marcou o início do distanciamento dos moradores das questões que envolvem a comunidade. A submissão à vontade da administração heterônoma é resultado de uma crescente dependência da população em relação às políticas sociais, aumentando a apatia política, o conformismo e a cooptação. Trata-se de um retorno, ainda que mais sofisticado, à política da “bica d’água”. Em troca de ações de assistência social, a população abre mão de opinar ou de reivindicar. Como o controle dessas políticas públicas não está em suas mãos, o povo, ainda que insatisfeito, não intervém, pois temem a perda desses direitos concedidos.

## **4.2. Modelo de planejamento e gestão participativos das políticas públicas adaptado à realidade das favelas ocupadas**

### **4.2.1. Principais pontos a serem observados**

A chamada democracia participativa não é, como se viu, um modelo pronto. Por esse motivo, seria leviano imaginar a existência de um sistema definitivo de planejamento, fiscalização e gestão democráticos das cidades. Ainda que se possam eleger sistemas com

---

<sup>285</sup> Entrevista disponível em <http://www.youtube.com/watch?v=d-3iOSsQFX4>

maior eficiência, dificilmente eles poderiam ser meramente transportados para a escala microlocal das favelas com UPPs. Assim, primeiramente, apresentaremos alguns elementos específicos que devem servir de diretrizes na interpretação das ferramentas de participação disponíveis no contexto que estudamos.

Historicamente, as comunidades carentes do Rio de Janeiro se mostraram locais propensos a cooptações políticas e ao clientelismo. Portanto, além dos desafios que se colocam genericamente diante do aprofundamento da participação popular, ainda há aqueles específicos de uma realidade social menos favorável.

Apesar disso, também há de se admitir que se trata de um contexto mais receptivo à participação do que a média dos bairros formais, pois ainda não absorveu totalmente o individualismo da cidade formal. A favela, portanto, tem um potencial associativo e um senso de comunidade muito especiais.

A precariedade das condições de vida dos moradores das favelas, apesar de se apresentar como uma dificuldade à primeira vista, pode representar um elemento estimulador da atividade reivindicatória e da capacidade de auto-organização dessas comunidades. O exemplo citado por Blank da urbanização participativa da ex-favela de Brás de Pina contribui para reverter essa primeira impressão:

“A Associação de Moradores de Brás de Pina tinha, na época do início da atuação, uma representatividade bastante razoável. Unida por um problema comum, a necessidade de permanecerem no local e, portanto, de se urbanizarem, liderada por um grupo interno fortificado por elemento externo, o pároco do bairro, a população encontrava-se motivada para a urbanização. Com a interferência do Governo, a Associação começou a sentir-se forte e trabalhou em conjunto, dando todo o apoio e auxílio requerido pela Companhia, principalmente durante a implantação das obras de infraestrutura.

Entretanto, após essas obras, com a continuidade do programa habitacional, onde cada morador passava a ter sua propriedade para melhorar, conservar e pagar, a representatividade da Associação começou a declinar”<sup>286</sup>

Em outras palavras, a única relação que se percebe entre as condições de vida de uma população e seu grau de participação política é que, quanto mais as primeiras melhoram, menor é o interesse político daquelas pessoas. Portanto, a maior preocupação não deve ser a de como fazer com que pessoas com índice de escolaridade e condições de vida baixos vão tomar parte em um projeto de inclusão democrática, mas sim devemos nos perguntar como manteremos o interesse dessas pessoas depois que suas reivindicações mais básicas forem atendidas. Logicamente, quanto melhor é o nível de efetividade de direitos civis, sociais e econômicos de um povo, mais qualidade terá sua participação política. Mas isso apenas

---

<sup>286</sup> BLANK, Gilda. Op. Cit. p. 108.

potencialmente. Tirar uma população minimamente satisfeita da apatia política é bem mais difícil do que mobilizar pessoas com demandas que são urgentes.

“O sentimento de exclusão, a vivência da pobreza, as frustrações diante da sociedade de consumo são experiências que aumentam o potencial de conflito. Este às vezes é canalizado para movimentos socioculturais, ações políticas como o movimento negro, iniciativas para melhorar as condições de vida das comunidades etc.”<sup>287</sup>

Portanto, por mais que esse fator contribua com aqueles que propõem pôr em prática medidas de democratização, o crescente nível de apatia política esperado a médio e longo prazo deve ser sempre encarado como um instigador de constantes ajustes no sistema implementado. A questão da violência não pode ser, entretanto, encarada apenas do ponto de vista econômico-social, mas também do cultural-simbólico-comportamental. Outros fatores podem atingir em cheio a base social dos ativismos políticos que poderiam reacender a discussão da reforma urbana: os crescentes individualismo, consumismo e hedonismo<sup>288</sup>.

A democratização também deve levar em conta a questão da violência, a qual sempre foi um obstáculo para a realização de melhorias nas favelas. Nesse sentido, damos destaque ao poder dos traficantes de varejo. A territorialização dos espaços segregados por esses atores é o componente mais preocupante da fragmentação do tecido sócio-político-espacial das cidades<sup>289</sup>.

“No Brasil, se há trinta anos os obstáculos para, por exemplo, realizar-se uma urbanização das favelas completa e genuinamente participativa eram obstáculos *externos* às próprias favelas (os interesses do capital imobiliário e dos moradores privilegiados na sua remoção, o autoritarismo do Estado etc.), hoje em dia (...) há formidáveis obstáculos *internos* que dificultam enormemente a implementação de uma tal estratégia”<sup>290</sup>

Contudo, se, por um lado, as UPPs tendem a suprimir os inconvenientes oriundos da territorialização, por outro, elas não acabam com o problema da violência. A participação deve ter, como um de seus objetivos, a vigilância sobre o monopólio da força pelo Estado. Abordaremos esse tema no próximo item, quando discorrermos sobre o policiamento comunitário crítico.

Se as duas últimas décadas do século XX foram marcadas pelo processo de urbanização das favelas, a primeira do século XXI marcou a massificação do sistema de assistência social, por meio da multiplicação de programas sociais nos diversos níveis federativos. No caso da urbanização, tivemos, no Rio de Janeiro, o Favela Bairro como maior

<sup>287</sup> VELHO, Gilberto. Metrópole, cultura e conflito. In: VELHO, Gilberto (org). Rio de Janeiro: Cultura, Política, Conflito. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2008. p. 22.

<sup>288</sup> SOUZA, Marcelo José Lopes de. Op. Cit. p. 226

<sup>289</sup> Ibid. p.105

<sup>290</sup> Ibid. p.104

exemplo dessa fase. No entanto, como já destacamos, apesar do envolvimento da comunidade na execução dos projetos, quase não havia participação popular. Além disso, eram constantes as interferências de grupos criminosos nas obras do programa. Souza definiu o Favela Bairro como nem autenticamente participativo, nem consistente e efetivo no que se refere à regularização fundiária e à geração de renda, graças ao perfil conservador e autoritário das administrações municipais que se sucederam após 1993<sup>291</sup>.

No entanto, a falta de participação não se verifica apenas nos programas de urbanização e habitação do governo. Ela também atinge as ações de assistência social, cujo público-alvo encontra-se, majoritariamente, nas favelas. No Estado do Rio de Janeiro, em 2002, foi criado o Programa Cheque-Cidadão. Ele beneficiava cerca de 300 mil pessoas, porém jamais foram realizados monitoramento e avaliação sobre seus impactos sociais. O próprio controle dos beneficiários era entregue a entidades religiosas, que distribuíam os cupons. Cerca de 87% dessas instituições eram evangélicas<sup>292</sup>.

Ou seja, não havia, de fato, participação. Há mera “terceirização” do controle dos programas sociais. Sem julgar a competência das instituições religiosas para gerir esses recursos públicos, o fato é que eleger majoritariamente uma determinada religião para cogerir um programa social não é legítimo, pois não representa a diversidade cultural da população necessitada. Sendo a presença de programas de assistência social uma realidade tão presente nas favelas, uma proposta de gestão participativa deveria incluir um monitoramento e controle popular desses recursos. Além disso, os próprios beneficiados deveriam ajudar no funcionamento desse conselho gestor, dedicando algumas horas de sua semana a essa atividade, como contrapartida pelo benefício. O estímulo ao trabalho comunitário é uma forma inteligente de participação e autogestão.

As medidas de assistência social são essenciais para a melhoria na qualidade da participação popular. Contudo, o assistencialismo de “inclusão”, além de ser potencialmente desmobilizador (estadocêntrico), tem se afirmado como coadjuvante de ações de contenção. Essa “estratégia de contenção possui, intrinsecamente, um componente heterônomo e injusto, pois seu horizonte é a administração de um quadro social eivado de injustiças, e não a alteração e a substituição desse quadro”<sup>293</sup>. O problema do assistencialismo se traduz, principalmente, na dependência da população em relação às prestações sociais concedidas pelo governo e sobre as quais não têm garantia de continuidade. Por isso, é essencial a

---

<sup>291</sup> Ibid. p.106

<sup>292</sup> BARBOSA, Joge Luiz; SILVA, Jailson de Souza. Op. Cit. p.105

<sup>293</sup> SOUZA, Marcelo José Lopes de. Op. Cit. p.222

participação popular na gestão desses programas com vistas a não tornar seus beneficiários reféns de jogos políticos do Executivo.

Em relação aos programas de urbanização e obras de infraestrutura, verifica-se uma participação deficitária, sobretudo no que diz respeito à elaboração dessas intervenções. No caso da fiscalização, tampouco existem mecanismos de aprovação popular das contas ou estímulos ao controle social. Essas ações ficam nas mãos do sistema representativo (Legislativo), de órgãos técnicos ineficientes (Tribunais de Contas) e da atuação eventual do Ministério Público.

Nesse sentido, uma diretriz importante é o fortalecimento do controle social de contas públicas referentes a obras nas comunidades.

“Propomos a elaboração de políticas de urbanidade que estabeleçam a produção e a gestão integradas de infraestruturas de serviços (drenagem, coleta e tratamento de esgoto e lixo, abastecimento de água e pavimentação) que proporcionem *moradas* de qualidade para os residentes das favelas e periferias urbanas.

A participação das comunidades no processo de elaboração, avaliação e definição de projetos de intervenção, evidentemente, é indispensável para o sucesso das proposições. Para isso, é preciso que se garantam instrumentos de participação popular no âmbito das políticas desenvolvidas pelos órgãos estatais (federal, estadual e municipal). A criação de conselhos e fóruns comunitários em suas diferentes escalas de atuação – do espaço da favela à metrópole – poderia dar mais poder a essas pessoas em relação aos seus próprios destinos”<sup>294</sup>

Outro ponto importante de atuação do Poder Público nas favelas é quanto à regularização fundiária. As construções nas favelas sempre foram classificadas de ilegais, irregulares, informais e clandestinas por não obedecerem aos padrões racionais de edificação, por terem sido construídas sem o crivo do governo e por não possuírem documentação escriturada de propriedade. Essa situação, entretanto, não é exclusiva das favelas. Este sempre foi um tema bastante negligenciado pela Administração Pública. Pelo menos 60% dos domicílios do país não estão devidamente regularizados. Na favela, a marginalidade deu origem a um negócio próprio, regulado pelos costumes da comunidade. As associações de moradores registram as transações desses negócios. Na Rocinha há até agências especializadas em venda, compra e locação de casas na favela.

A Lei nº 11.977/2009, seguindo a orientação do artigo 182 da Constituição Federal, que prevê a competência municipal para execução de projetos de política urbana, autorizou que o Município legislasse sobre o procedimento de regularização fundiária em seu território, conforme o Estatuto da Cidade e suas próprias disposições. Contudo, não especificou onde deverá constar a regulamentação municipal: se no Plano Diretor – nos municípios em que houver, em legislação própria ou em planejamento individualizado por comunidades. A Lei

<sup>294</sup> BARBOSA, Joge Luiz; SILVA, Jailson de Souza. p.99

em comento estabeleceu, entretanto, no art. 49 parágrafo único, que a ausência dessa regulamentação não impede a regularização fundiária, devendo-se utilizar os dispositivos da legislação existente, o que leva a crer que não há impedimento para que o projeto de regularização fundiária seja implementado, individualmente, por comunidades ou zonas.<sup>295</sup>

Aos municípios cabe apenas o planejamento da regularização fundiária, mas esta poderá ser efetivada por qualquer dos entes federados. Mas não somente: enfatizando o caráter social do texto, nos termos de seu artigo 50, a regularização fundiária também poderá ser promovida por seus beneficiários, individual ou coletivamente, por cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária.”<sup>296</sup>

Sendo possível, legalmente, o planejamento da regularização fundiária por zona e, podendo este ser levado a cabo pela própria população interessada, estão lançadas as bases jurídicas para a realização de uma regularização fundiária autônoma.

Em relação a esse tema, podemos mencionar, como uma medida ainda tímida de participação a instalação dos POUSOs (Postos de Orientação Urbanística e Social) que orientam os moradores a ajustar suas construções aos padrões urbanísticos de Áreas de Interesse Social. Além das questões urbanísticas, o POUSO realiza reuniões por ruas ou setores geográficos das comunidades, onde se explica o programa e seus objetivos. Há o estímulo para a criação de representantes de rua, que fazem a interface entre o POUSO e os outros moradores, democratizando as informações a todos e realimentando o POUSO com a canalização das aspirações dos moradores.

Os representantes de rua são capacitados para se tornarem multiplicadores da mensagem do POUSO. Também são feitas visitas às escolas do entorno, pois as crianças tornam-se multiplicadores e levam para casa os conceitos que facilmente assimilam. Há, portanto, um lado educativo e participativo que contrabalança a imposição de uma nova cultura urbanística:

“Nas reuniões de rua é realizada a eleição de representantes de rua, moradores que se dispõem, voluntariamente, a colaborar com o POUSO, no trabalho de conscientização da comunidade. Assim, uma vez verificada a existência de construção irregular – o que se procura detectar logo no início da obra –, é feita uma convocação do morador-construtor, para comparecimento ao POUSO, com vista a receber orientação do técnico desse órgão quanto ao seu caso e quanto às possibilidades de regularização de sua obra, o que pode e dar pela sua adequação aos parâmetros estabelecidos ou pela demolição. Nessa conversa, procura-se persuadir o morador a paralisar a obra, explicando que o local agora tem regras e que o espaço

<sup>295</sup> GONZÁLES, Safira Celeste P. de la S. O princípio da gestão democrática das cidades em projetos de Regularização fundiária de interesse social - conforme a lei nº 11.977/2009. XIV ENANPUR, 2011. CD-ROM. p.12.

<sup>296</sup> Loc. Cit.



deve ser respeitado. Esse conjunto de atividades define a metodologia de caráter participativo, tal como concebida pela prefeitura, que permearia todo o trabalho do POUso. Assim, a proposta da prefeitura seria a de que a introdução das novas regras se faça, principalmente, pelo convencimento, não se baseando na imposição pura e simples das novas normas, e na ameaça resultante da aplicação de sanções legais.<sup>297</sup>

Ainda que seja uma experiência louvável, o recurso às chamadas “ações exemplares” não está excluído, sobretudo em vista do advento da política do “Choque de Ordem” pelo Município, em 2009. Muito embora haja consciência dos desgastes na relação entre determinada favela e a prefeitura provocados pelas operações de demolição acredita-se que a sua realização, em alguns casos, confere maior credibilidade ao trabalho do POUso, de modo que elas foram realizadas em muitos casos, no período 2009-2010.<sup>298</sup>

A maneira de diminuir esse desgaste é a negociação, a participação e a pedagogia política. Se, por um lado, algumas regras novas terão de ser aceitas pelos moradores independente de suas vontades, há também regras que podem ser flexibilizadas através do diálogo e da mútua concessão. Enquanto os moradores não estiverem convencidos dos benefícios que terão ao obedecer às novas normas, elas nunca terão eficácia. Para obter o apoio dos moradores, é indispensável o trabalho exaustivo de esclarecimento, informação e, principalmente, negociação.

A questão da regularização fundiária envolve tanto a concessão de títulos de legitimação de posse ou propriedade aos moradores (atividade na qual é indispensável à participação de organizações da comunidade que, por anos, guardaram registro de transações imobiliárias), quanto à preservação de uma ordem urbanística mínima, como se tem buscado através do POUso. Entretanto, o que se deve perguntar é: que regras mínimas são essas e onde elas estarão definidas?

Como já mencionado, elas podem estar em vários diplomas: no Plano Diretor da Cidade, em Planos de Ação Urbana ou, como já se tornou bastante comum, nas leis que estipulam Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS). De qualquer forma, uma área da cidade que teve sua ocupação de forma tão característica quanto foi a das favelas do Rio de Janeiro jamais poderá ter regras urbanísticas observadas em bairros formais.

A discussão dessas regras, contudo, é resultado de muita polêmica. Muitos urbanistas criticam o excesso de concessões das prefeituras quando criam as ZEIS<sup>299</sup>. Por vezes, no entanto, a atitude vertical do Estado de ditar as regras, ainda que mais flexíveis, pode

<sup>297</sup> MAGALHÃES, Alex F. Depois da urbanização vem a legislação: conflitos entre prefeitura e moradores de favela no processo de implementação da lei de uso e ocupação do solo nas áreas de especial interesse social (AEIS); Rio de Janeiro, 1992-2009. XIV ENANPUR, 2011. CD-ROM. p.13

<sup>298</sup> Loc. Cit.

<sup>299</sup> V. ARAUJO, Heloisa Oliveira de. CARVALHO, Ilce Maria Marques de. Limites e Potencialidades do Instrumento Zonas de Especial Interesse Social: reflexões sobre a sua aplicabilidade em Salvador. XIV ENANPUR, 2011. CD-ROM.

representar para a comunidade um autoritarismo. Dessa forma, as normas acabam não sendo absorvidas pelos moradores que, não reconhecendo a legitimidade da regulamentação, acabam burlando, desobedecendo e ignorando-as. “Nesse sentido, encontramos, nos documentos oficiais, referências à baixa participação nas associações e ao fato de que essas, por vezes, autorizam obras irregulares, prejudicando a parceria com o POUSO.”<sup>300</sup>

O que vemos, portanto, é a pseudoparticipação da comunidade como um fator para o fracasso da adoção de normas mínimas urbanísticas. Não queremos dizer que não deve haver regulamentação ou que qualquer proposta feita pela comunidade deve ser aceita. Existe uma diferença entre negociação e indução. Vejamos o caso da Rocinha, quando se quis implantar uma discussão acerca dos decretos de uso e ocupação:

“Na audiência pública realizada na Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro, em 24/09/2007 (um mês após a edição do Decreto 28.341), para a qual foi convidado a falar o arquiteto Luis Carlos Toledo, este afirmou que havia uma grande defasagem entre o gabarito estabelecido no decreto e a realidade física da Rocinha, estimando que mais da metade dos imóveis dessa favela possuíam padrões superiores aos fixados na norma, que já teria nascido ultrapassada. Segundo ele, faltariam à prefeitura informações suficientes sobre a área, a fim de orientar a edição do decreto, sendo necessária a proposição de uma nova regulamentação do uso e ocupação do solo, após a conclusão do levantamento que estava realizando. Entendia como necessária a medida de *congelamento* das edificações, enquanto não se elabora uma legislação apropriada para o local, uma vez que verificou que havia construtores oportunistas, que se apressavam em edificar, a fim de obter maior indenização, em eventuais desapropriações.

Passando ao caso das três favelas normatizadas pela municipalidade no ano de 2009, observa-se o “retorno” da política de congelamento urbanístico, explicitado em dispositivo presente em suas respectivas normas locais, vazado nos seguintes termos: “*Fica proibida a construção de novas edificações de uso residencial multifamiliar, exceto as de iniciativa e responsabilidade do poder público e aquelas destinadas a reassentamento de população situada em áreas de risco e de preservação ambiental e em áreas objeto de projeto de urbanização da comunidade*”. Pode-se discutir se, nos três casos em tela, estaria ocorrendo um *retorno* ou, antes, uma *explicitação* do aludido congelamento, uma vez que o dispositivo acima reproduzido, conquanto inexistente nos decretos anteriores, poderia encontrar-se nas entrelinhas dos mesmos, na medida em que esses, tal como ocorreu no caso da Rocinha, estabelecessem um gabarito legal equivalente – ou até mesmo inferior – àquele realmente existente, de modo a não dar espaço para a realização regular de novas edificações, logo, vedando indiretamente a expansão da favela. Trata-se de um fato dependente de apuração, que seria de grande relevância científica e social, e que, em nossa pesquisa, não tivemos os meios necessários para realizá-la.

Em segundo lugar, o dispositivo que regulariza “por atacado” as edificações já existentes ao tempo da edição da norma legal, presente nos decretos editados desde 2000, passa a ser relativizado nesses três últimos casos, excetuando-se de seus efeitos aquelas edificações que possuem mais pavimentos do que o limite máximo estabelecido para cada uma das favelas em questão. Tal dispositivo sugere que foi estabelecido, efetivamente, um gabarito legal, inferior ao gabarito real, senão em toda a favela – hipótese que preferimos descartar, posto que não razoável – mas, ao menos, em parte dela. Em outras palavras, tal regra visa não somente congelar o crescimento dessas favelas, como reduzi-las, colocando na ilegalidade construções realizadas antes do advento da norma legal, o que, inclusive, pode ser questionado juridicamente, em face do princípio da irretroatividade das leis.”<sup>301</sup>

Nesse caso, a discordância entre Poder Público e comunidade pode estar escondendo a questão do congelamento e da redução da favela. Vemos, então, uma postura pedagógica do

<sup>300</sup> MAGALHÃES, Alex F. Op. Cit. p.14

<sup>301</sup> Ibid. p.10

Estado, como órgão hierarquicamente superior, que quer impor a sua vontade como se ela fosse sempre melhor do que a dos administrados.

“A proposta “educacional”, ou “socioeducacional”, parece-nos flagrantemente etnocêntrica, preconizando uma reforma cultural dos favelados, realizada “de fora para dentro”. Nas palavras de Victor Valla, nos processos de educação popular, “*não faltam os que querem apontar o caminho ‘correto’ para as classes populares*” (Valla *apud* OZÓRIO, 2005, p. 131). Em outros termos, a relação pedagógica aqui proposta é de “mão única” e, nela, os papéis dos agentes envolvidos estão prévia e imutavelmente definidos: ao Estado cabe elaborar as novas regras e explicá-las aos favelados; a estes cabe assimilá-las. Não se abre espaço para a negociação e até mesmo para a contestação, legítimas no sistema democrático, que deve ser capaz de constituir foros e instituições capazes de absorvê-las e processá-las. Coloca-se para os “educandos” somente a possibilidade de aceitar tais regras, uma vez que elas se apresentam como a única alternativa de constituição da ordem local, ou então se submeterem às sanções e ao poder de império do Estado.”<sup>302</sup>

É a retomada do pensamento reabilitador do favelado presente na época dos Parques Proletários. “A tentativa de legitimação das normas urbanísticas estatais estaria, assim, ocorrendo em detrimento da organização clássica dos moradores de favelas. O Estado, que, outrora, fez das associações o mecanismo de reprodução da sua autoridade nas favelas, agora, estaria ensaiando descartá-las, alijando-as do campo político das favelas.”<sup>303</sup>

Geralmente, ainda que haja um processo participativo para a elaboração das regras urbanísticas, há uma prevalência dos interesses do governo:

“Nos documentos consultados, fica nítido que a proposta de participação restringe-se a aspectos adjetivos do processo de planejamento da favela, tais como identificar problemas de manutenção das obras realizadas, informar e prevenir depósitos irregulares de lixo, fiscalizar o uso correto da rede de esgoto e, até mesmo, providenciar a troca de lâmpadas queimadas (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 29). Ou seja, não encontramos, nos documentos consultados e nos depoimentos dos agentes envolvidos, qualquer notícia de experiência efetiva de planejamento participativo de favelas, que se refira às decisões fundamentais sobre a organização atual e futura desses espaços, interferindo no teor das regras que serão positivadas em lei, de modo a significar a corresponsabilidade dos moradores pelo destino do lugar em que vivem, ostentando uma aparência enganosa de processo participativo.”<sup>304</sup>

Por isso, defendemos que:

“O problema discutido nos parágrafos anteriores ganharia outros contornos, ou teria minimizadas as suas repercussões práticas negativas, na hipótese de que o processo de construção e elaboração das novas normas fosse efetivamente participativo, baseado em consulta popular ampla e/ou resultante de negociações reais, estabelecidas entre prefeitura e moradores de favelas, refletindo em alguma medida a situação comunicativa ideal a que alude Habermas, um contexto livre de dominação, no qual interação atores sociais, que visam ao entendimento mútuo por meio do consenso. No entanto, não somente essa situação é extremamente difícil de configurar-se – dados os sujeitos envolvidos na relação que ora discutimos e o histórico da relação que mantiveram e mantêm entre si – como, concretamente, há evidências empíricas que apontam na direção oposta a ela.”<sup>305</sup>

---

<sup>302</sup> Ibid. p.16

<sup>303</sup> Ibid. p.14

<sup>304</sup> Ibid. p.18

<sup>305</sup> Ibid. p.18

A despeito dessas dificuldades históricas, um esforço deve ser feito para deflagrar esse processo mais participativo, sob pena de ineficácia das medidas estatais de regularização urbanística.

“Os limites territoriais a serem definidos para cada favela devem ser resultados de pactos sociais e não apenas de estruturas físicas que já se mostraram ineficientes em inúmeras experiências. É desejável, portanto, que o limite seja claro e possibilite a definição participativa e o controle social, aliados ao entendimento da problemática ambiental em que o recorte se insere. A experiência com o “marco ecológico” (utilizado por programas anteriores) é de que os limites da ocupação só são respeitados quando aceitos pela própria comunidade.”<sup>306</sup>

Mais uma vez, podemos citar o caso emblemático de Brás de Pina narrado por Gilda Blank. Como os moradores participaram do processo urbanização e regularização da favela, eles mesmos não deixavam ocorrer irregularidades.

A ação governamental é elaborada verticalmente tomando o pobre como incapaz de decidir seu próprio destino. Os dados apresentados demonstram a importância dos mecanismos de participação popular na elaboração, implementação e controle das políticas públicas voltadas para as comunidades carentes. É preciso fazer uma pacificação mais integrada com políticas públicas, e para saber quais e como elas devem ser feitas, é necessária uma participação ampla dos moradores. Uma ideia inicial seria o aproveitamento do potencial democrático dessas comunidades contido nas associações de moradores, mas sem se ater exclusivamente a essas entidades. Não se podem esvaziar a associação de moradores, mas devem-se acrescentar novos espaços de discussões a fim de evitar, a todo o custo, a cooptação de líderes comunitários e a profissionalização da participação política comunitária.

Se na democracia grega, os cidadãos se reuniam na *Ágora* para participar da vida política, a sociedade moderna não comporta uma única *Ágora*. Nesse sentido, assembleias e reuniões, instrumentos indispensáveis para a democracia participativa, devem ocorrer em vários espaços públicos: nas escolas, nas praças, na rua principal, na quadra da comunidade. Se no asfalto esses espaços públicos encontram-se em escassez e em processo de “privatização”, nas favelas esse fenômeno ainda ocorre de forma mais lenta, o que aumenta as chances de sua reversão.

É mister pensar em soluções para deixar as políticas públicas mais democratizadas, sem torná-las excessivamente burocratizadas. Deve-se pensar também em formas de ampliar os fóruns de debate político dentro das favelas, evitando assim um monopólio e uma profissionalização da política comunitária.

<sup>306</sup> AFONSO, Miguel Reis et al. O Programa “Morar Carioca” e a Experiência de Intervenção em Favelas na Cidade do Rio de Janeiro: Da Remoção à Urbanização. XIV ENANPUR, 2011. CD-ROM. p.9.

Em resumo, as ações de democratização dentro das comunidades com UPPs podem se dividir em três grandes vertentes: (1) programas sociais, (2) monopólio da força, (3) urbanização e regularização fundiária. Ao mesmo tempo, como definimos anteriormente, cada uma dessas áreas deve envolver atividades de planejamento, orçamento, fiscalização e gestão. O planejamento e o orçamento envolvem a deliberação acerca das prioridades e do destino dos recursos designados à comunidade. A fiscalização deve englobar tanto o controle *a posteriori* (contábil, de resultado), quanto o acompanhamento de obras, serviços, programas. Isso implica medidas de transparência e prestação de contas dos agentes públicos envolvidos.

Também é preciso haver coordenação entre essas três vertentes, pois é inegável a interligação entre elas. No Brasil, de um modo geral, o que se tem são programas oficiais de mitigação da pobreza convivendo com ações repressivas de segurança pública para contenção da violência, sem a menor coordenação entre essas duas frentes. É o que vemos nas favelas do Rio. Há pouca, ou quase nenhuma, conexão entre a “pacificação” e as ações sociais. Não há uma relação necessária, por exemplo, entre o PAC das favelas e as UPPs.

Há, principalmente, uma falta de diálogo entre aqueles que pensam a reforma urbana, a democracia participativa e a segurança pública. “A reforma urbana e, mais especificamente, a democratização do planejamento e da gestão das cidades seguem sendo discutidas como se os efeitos sócio-espaciais do tráfico de drogas de varejo não existissem ou fossem desprezíveis”<sup>307</sup>

O combate à fragmentação sócio-espacial também deve ser levado em conta a todo o momento por aqueles que se propõem a implementar medidas de democracia participativa. Isso porque, como já mencionamos, a participação política contribui para reduzir a vulnerabilidade dos moradores desses locais tanto em relação a atividades criminosas, quanto em relação a abusos do poder estatal:

“É bem provável, aliás, que os impactos redistributivos do próprio orçamento participativo tenham contribuído e contribuam, no longo prazo, não só para reduzir as disparidades de infraestrutura técnica e social no tecido urbano (e, com isso, reduzir um pouco a segregação residencial), mas também para retardar a fragmentação. O efeito do retardamento da fragmentação pode-se dar, inclusive, ao fortalecer o ‘sistema imunológico sociopolítico’ da população das ‘vilas’ (como lá são chamadas as favelas), sob a forma de coesão social – e ao oferecer, portanto, um terreno menos propício para a ação do tráfico de drogas”<sup>308</sup>

<sup>307</sup> SOUZA, Marcelo José Lopes de. Op. Cit. p.169

<sup>308</sup> Ibid. p.206

#### 4.2.1.1. Policiamento comunitário democrático

Tendo em vista o simbolismo representado pela instalação das UPPs nas favelas cariocas, é essencial analisar criticamente o modelo de pacificação utilizado hoje como primeira forma de ocupação dessas localidades. A *accountability* no uso estatal da força é uma questão chave dentro da política de ocupação das favelas. Ao diagnosticar os efeitos negativos da pacificação, será possível se pensar um modelo mais participativo e promotor de Direitos Humanos. Será explorado nesse tópico o conceito de policiamento comunitário, integrando a política de pacificação com o modelo de gestão participativa descrito no item anterior. Com isso, pretende-se reforçar o fato de que a pacificação não pode substituir um “Estado Paralelo” por um Estado Policial, mas sim servir de pontapé inicial para a instalação da democracia e do império da lei.

A polícia é uma instituição historicamente inadequada a defender direitos dos cidadãos no Brasil. As polícias militares dos Estados (PMs), responsáveis pelo contato direto e cotidiano com as pessoas, cresceram durante a Primeira República, com a implementação do Federalismo. Os grandes Estados fizeram dela seus exércitos locais, instrumentos de poder na disputa pela Presidência da República. Durante o Estado Novo, por exigência do Exército, o governo federal colocou as PMs sob a jurisdição do Ministério da Guerra e lhes vetou o uso de armamento pesado. A Constituição de 1946 manteve parte desse controle. Contudo, foi durante a ditadura militar que as PMs foram colocadas sob o comando de oficiais do Exército e completou-se o processo de militarização de seu treinamento<sup>309</sup>.

A Nova República não representou uma grande reforma no sistema policial. A própria manutenção da dicotomia polícia civil e militar é uma prova disso. A tradição militar, de força de defesa do Estado, e não do cidadão, continuou forte no espírito da corporação.

“A Constituição de 1988 apenas tirou do Exército o controle direto das polícias militares, transferindo-o para os governadores dos estados. Elas permaneceram como forças auxiliares e reservas do Exército e mantiveram as características militares. Tornaram-se novamente pequenos exércitos que às vezes escapam ao controle dos governadores. Essa organização militarizada tem-se revelado inadequada para garantir a segurança dos cidadãos. O soldado da polícia é treinado dentro do espírito militar e com métodos militares. Ele é preparado para combater e destruir inimigos e não para proteger cidadãos. Ele é aquartelado, responde a seus superiores hierárquicos, não convive com os cidadãos que deve proteger, não os conhece, não se vê como garantidor de seus direitos.”<sup>310</sup>

Paralelamente a esse fenômeno, temos, ao longo do período de transição, uma transposição do inimigo externo para o inimigo interno: o tráfico de drogas. A militarização

<sup>309</sup> Carvalho, José Murilo de. Op. Cit. p.212

<sup>310</sup> Ibid. p.213

da questão urbana e o modelo bélico de combate às drogas não atingiram seu resultado imediato: reduzir o consumo e o tráfico. Além disso, causaram efeitos colaterais desastrosos: corrupção policial e judiciária, mortes de moradores de favela e policiais, perda de soberania do Estado sobre as favelas, aumento do tráfico de armamento pesado, fragmentação do tecido urbano (divisão asfalto/favela), aumento da sensação de insegurança.

A evidência com que a questão da segurança pública se colocou no Brasil, especialmente após a década de 1990, fez com que esse assunto sofresse rápidas transformações que, no fundo, apenas trataram de adaptar o modelo anterior à nova realidade política. Segundo Salo de Carvalho, pode-se tentar decompor a ideologia da segurança pública que se seguiu no Brasil (em especial no que se refere à Guerra às Drogas) em três doutrinas que a influenciaram em sua formação. O tripé ideológico é formado pelo Movimento Lei e Ordem (MLO), pela Ideologia da Defesa Social (IDS) e pela Ideologia da Segurança Nacional (ISN)<sup>311</sup>.

O MLO data da década de 1960 e nasce como resistência à contracultura. Ele reivindica a salvaguarda de princípios éticos, morais e cristãos na sociedade Ocidental. Encara o crime como um lado patológico do convívio social, e a criminalidade como uma doença infecciosa. Explora o medo, criando um clima de pânico e histeria. Os únicos meios eficazes para intimidar os criminosos são leis penais severas, com pena de morte e longas penas de prisão. Reivindica o caráter retributivo da pena, a severidade na execução da pena, a ampliação das prisões provisórias e a diminuição do poder judicial na individualização da pena.

A Defesa Social é o pano de fundo teórico que conforma o senso comum teórico dos atores do sistema penal. IDS comporta uma estrutura principiológica que legitima o sistema repressivo sustentando a ideia de poder racionalizado cujo escopo é a tutela de bens jurídicos (universais) compartilhados por toda a estrutura social. Ela é essencial para a transnacionalização do discurso antidroga, pois considera o crime algo que independe da cultura ou momento histórico de uma sociedade. Também há aqui uma cisão entre cidadãos e criminosos. Para Baratta, a IDS está circunscrita às práticas punitivas dos países centrais. Na América Latina a IDS, associada à ISN, apresentará peculiaridades que potencializarão o paradigma de beligerância.

A ISN, embora tenha direcionamento ao criminoso político, estabelece pauta rigorosa de combate ao criminoso comum quando agregada à IDS. Por estar sustentada na “segurança”

---

<sup>311</sup> CARVALHO, Salo. A política criminal de drogas no Brasil: do discurso oficial às razões da descriminalização. Rio de Janeiro, Luam, 1996. p. 68.

(nacional, pública), a ISN permite a banalização da violência estatal, não importando a legitimidade das agências repressivas. O objetivo do Estado deve ser a eliminação do crime/criminoso através da coação direta das agências repressivas. Essa doutrina, com o período democrático, recebe nova roupagem resultando no chamado Direito Penal do Inimigo. Segundo o Direito Penal do Inimigo<sup>312</sup>, o direito penal de garantias só teria aplicabilidade aos cidadãos que praticaram acidental e esporadicamente crimes. Quem se comporta de maneira desviada deve ser tratado não como cidadão, mas como inimigo.

No contexto de desmantelamento do Estado de bem-estar, hipervalorização do capital, redução do trabalho, existe a geração de novos excluídos, os “os estranhos da era do consumo”<sup>313</sup>. A sociedade pós-moderna abre mão da segurança em favor da liberdade consumista, livre desses indivíduos inconvenientes que estão à margem do sistema. O discurso das drogas dá legitimidade à criminalização da pobreza. O atual modelo bélico de repressão às substâncias psicoativas proibidas cumpre assim uma função: o encarceramento das populações excluídas pelo mercado consumidor.

Com as UPPs, pretende-se minorar o problema da violência (dentro e fora dos morros), além de diminuir o poder do tráfico de drogas. Porém, como atingir esses objetivos se a lógica da UPP continuar sendo a de Guerra às Drogas?

Apesar do enraizamento da lógica bélica, o assunto segurança pública nunca foi profundamente tratado pela esquerda acadêmica brasileira. Sua postura sempre aparece como extremamente crítica ao modelo repressivo, mas raramente propositiva. O surgimento de exceções notáveis nos leva a questionar se o preconceito da esquerda sobre o assunto vem diminuindo gradualmente ou se, nesse campo, tem havido uma franca hegemonia do pensamento conservador, ainda que muitas vezes mesclado com elementos de pensamento crítico<sup>314</sup>.

Se vivemos numa sociedade heterônoma, nosso principal desafio é cobrar do Estado mais segurança pública sem que isso configure um apelo para que uma instância de poder que encarna e representa uma sociedade desigual (Estado/Polícia/Judiciário), que se utiliza da força bruta, da repressão e da punição para manter a “paz social” (fundamentada em pressupostos da classe dominante), e que ignora (ou deixa de lado ‘pragmaticamente’) as

---

<sup>312</sup> V. JAKOBS, Günther. MELIÁ, Cancio. *Direito Penal do Inimigo – Noções e Críticas*. 2ª ed., trad. de André Luís Callegari e Nereu José Giacomolli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

<sup>313</sup> V. BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: As consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

<sup>314</sup> SOUZA, Marcelo José Lopes de. *Op. Cit.* p.144



causas mais profundas que estimulam a prática de certos delitos. Em suma: “como não ser conservador ao falar de segurança pública?”<sup>315</sup>

Contudo, o mero fato de colocar-se contra do crime e a violência não significa ser conservador. É preciso ter consciência de que vivemos uma realidade “criminógena”: o desejo de consumo, os valores competitivos e individualistas, a indústria cultural que se alimenta da violência, o tratamento jurídico desigual entre aquele que podem e não podem ter um bom advogado. Nesse sentido, “demonizar o criminoso é esquecer o contexto que o produz”<sup>316</sup>. Também, a segurança pública não precisa ser reduzida a um “caso de polícia”, num sentido repressivo ou preventivo. A segurança pública, idealmente “é um conjunto de ações, medidas e intervenções, em diferentes domínios (incluindo-se o planejamento e a gestão urbanos) e escalas (da microlocal às supralocais), que deve ir construindo as condições para uma segurança maior e para a redução de riscos.”<sup>317</sup>

Outro ponto é que medidas propriamente policiais preventivas não precisam ser genericamente consideradas antidemocráticas, ainda que sejam insuficientes. É possível democratizar um pouco os mecanismos policiais de prevenção e repressão, evitando tanto quanto possível o fantasma da força bruta e da arbitrariedade. Diminuir sensivelmente nível de truculência, autoritarismo e corrupção das instituições policiais já constituiria a conquista de uma margem de manobra não desprezível<sup>318</sup>.

Mesmo em uma sociedade autônoma, a segurança pública continuaria a ser uma questão importante (afinal apenas modelos ultratotalitários poderiam sonhar com um controle completo da violência e criminalidade). “Uma sociedade livre e justa não é uma sociedade de anjos ou um paraíso terreno”<sup>319</sup>. Por isso, “a temática da segurança pública precisa ser articulada com vários outros assuntos e estratégias de desenvolvimento socioespacial, o que lança o desafio do seu casamento com o planejamento e gestão urbanos”<sup>320</sup>

Souza defende que a atuação da polícia no capitalismo sempre se dará de forma preconceituosa e seletiva, e que pensar uma solução alternativa dentro de um cenário de capitalismo + “democracia” representativa é uma tarefa quase impossível. Porém, conclui que a única coisa que merece ser feita é trabalhar facilitando e estimulando a formação de movimentos políticos que possam acelerar um processo de reforma urbana e social, aproveitando ao máximo os instrumentos participativos já disponíveis no nosso sistema

---

<sup>315</sup> Ibid. p.148

<sup>316</sup> Ibid. p.149

<sup>317</sup> Ibid. p.150

<sup>318</sup> Ibid. p.151

<sup>319</sup> Loc. Cit.

<sup>320</sup> Ibid. p.152

político. “É preciso investir, com paciência, na organização popular, na tecedura de mais e novas tramas de sociabilidade – redes de movimentos sociais, experimentos diversos; é necessário, ainda, saber aproveitar a margem de manobra oferecida, aqui e ali, pelos não muitos casos de iniciativa estatal construtiva e não alienante em matéria de planejamento e gestão urbanos participativos.<sup>321</sup>”

“Em cidades já claramente fragmentadas sociopolítico-espacialmente, portanto, de nada ou muito pouco adiantará experimentar um planejamento e uma gestão urbanos participativos se estes não forem garantidos por uma *política de segurança inovadora e democrática*”<sup>322</sup>. Nesse sentido, surge a proposta do policiamento comunitário como uma alternativa ao modelo tradicional repressivo.

“No âmbito do binômio capitalismo+‘democracia’ representativa, o enfoque hegemônico em matéria de combate à criminalidade violenta ainda é o ‘institucionalista’, seja em suas formas mais ‘puras’ (como a abordagem conhecida como ‘tolerância zero’), seja em suas modalidades mitigadas pela preocupação em implantar, anciliar ou subsidiariamente, ‘programas de promoção social’, eventualmente combinadas com formas de ‘soft’ policiamento (como o *community policing*)”<sup>323</sup>

O Policiamento comunitário pode ser definido como: “aquele em cujo âmbito os moradores de favelas sejam tratados como cidadãos e, portanto, com respeito, sendo a polícia obrigada a prestar contas ao conjunto dos cidadãos, em vez de atuar como uma ‘força de ocupação’ distante dos favelados e hostil e preconceituosa em relação a eles”<sup>324</sup>.

A crítica de Souza em relação ao Policiamento comunitário é que este é um rótulo em voga em diversos países associado a distintas abordagens mais ou menos aparentadas. Souza reforça também a utilização dos bairros (e, portanto, das favelas) como unidades espaciais básicas de gestão participativa e do policiamento comunitário. Na lição de Souza:

“(…) mesmo que o policiamento comunitário seja implementado de modo razoavelmente democrático, na base da participação popular pelo menos na definição de certas medidas e certos aspectos, da transparência, da *accountability* em escala microlocal e de uma real interação e confiança entre policiais e moradores, não basta adotar estratégias mais preventivas que repressiva, mas que ignorem os componentes sociais mais estruturais e profundos por trás de certos delitos. Caso contrário, mesmo uma prática mais “simpática” será prisioneira do parcialismo “institucionalista” e de um certo localismo ensimesmado e alienante.”<sup>325</sup>

Por isso, um verdadeiro policiamento comunitário deve ser compreendido como um tipo de gestão urbana participativa, ainda que muito especializada na questão da segurança. Isso, entretanto não é uma tarefa fácil, visto que as forças de segurança, por sua natureza, estão entre as instâncias estatais menos permeáveis a uma verdadeira democratização – seja

<sup>321</sup> Ibid. p.162

<sup>322</sup> Ibid. p.246

<sup>323</sup> Ibid. p.238

<sup>324</sup> Ibid. p.235.

<sup>325</sup> Ibid. p195

por uma questão de mentalidade, sobretudo em um país que conheceu ditaduras e a polícia está acostumada a um comportamento antipopular, seja por conta de uma supexposição à corrupção<sup>326</sup>.

“Um ‘policimento comunitário crítico’, diferentemente daquilo que é a prática corrente nos países em que o *community policing* se acha bastante difundido, não pode circunscrever-se a reuniões regulares entre os moradores de um dado local e a polícia, com os objetivos de troca de informações, manifestação de opiniões e avaliações de desempenho dentro dos limites de uma ‘participação’ puramente *consultiva*. É preciso que a participação seja efetivamente *deliberativa*.”<sup>327</sup>

O caso das UPPs tem características específicas, pois se trata de voltar a PM, instituição que sempre esteve “do lado de lá” em relação à população das favelas, para o lado da defesa das pessoas que antes estavam marginalizadas. Por isso, “o primeiro princípio fundamental das ações de segurança pública passa, então, pela *valorização da vida*. Significa dizer que o combate à venda de drogas, roubo de veículos ou crimes afins não pode ser mais importante que a vida humana.”<sup>328</sup>

Os policiais das UPPs estão ali, antes de qualquer coisa, para proteger a vida e a liberdade dos moradores da favela e não apenas para apreender drogas e armas ou prender bandidos do asfalto que ali se refugiam. A polícia só vai absorver esses valores se passar a ser gerida em parceria com a comunidade que está protegendo.

Souza enumera alguns elementos para que isso aconteça: (a) facultar a possibilidade de interferência da população em certas decisões da instituição policial, no âmbito de reuniões plenárias e, também, conselheiros escolhidos pela comunidade; (b) propiciar formas de interação entre moradores de diferentes partes da cidade, para facilitar visões de conjunto e evitar o corporativismo territorial; (c) estabelecer metas de desempenho e prestação de conta para a população.

Aumentar a segurança sem diminuir a liberdade, ou seja, aumentar a segurança para aumentar a liberdade se constitui um grande desafio cuja resposta, em parte, pode ser o policiamento comunitário. Contudo, não se deve depositar esperanças em esquemas puramente policiais, ainda que participativos<sup>329</sup>. Por isso defendemos, desde o início, a adoção de outras políticas conjugadas e articuladas com o policiamento comunitário.

Acreditamos que a principal forma de se evitar um Estado Policial é por meio da autonomia. A ocupação das favelas redundará num aumento da repressão policial. Esta repressão tende a substituir aquela perpetrada pelos bandidos (traficantes ou milicianos).

<sup>326</sup> Ibid. p.198

<sup>327</sup> Ibid. p.199

<sup>328</sup> BARBOSA, Joge Luiz; SILVA, Jailson de Souza. Op. Cit. p. 113

<sup>329</sup> SOUZA, Marcelo José Lopes de. Op. Cit. p.200

Contudo, não é apenas porque esta repressão vem do Estado que é legítima. A liberdade dessas pessoas é mantida sob vigia, sempre por conta da suspeita de retorno do tráfico. No entanto, seria ilusão achar que esta suspeita passará com o tempo, mesmo porque o tráfico de drogas não é algo vencível.

Se houver a desocupação, ou o relaxamento do rigor policial, as chances são grandes do retorno do tráfico e, com ele, a territorialização dos criminosos (que é o mais relevante). Uma solução mais óbvia para alguns seria então a descriminalização e a legalização das drogas. No entanto, ela não garante a desterritorialização dos traficantes (dependendo de como for a legalização, certas drogas ainda poderão ser compradas com traficantes, ou eles poderão se legalizar e continuar controlando territórios por seu poder econômico), tampouco impede a territorialização por milícias (que, apesar de serem um poder paralelo, são e não são ao mesmo tempo Estado, pois são formadas por policiais e ex-policiais).

Isso decorre do fato de que a territorialização se dá por conta não da existência de organizações criminosas, mas sim pela vulnerabilidade desses territórios, e na vulnerabilidade da população que ali reside em más ou péssimas condições. Nesse sentido, o evidente então seria erradicar essa vulnerabilidade implantando serviços públicos e dando condições materiais dignas de vida àquela população.

Como defendemos, a maximização de direitos decorre principalmente da existência de condições materiais que permitam seu efetivo exercício. O objetivo de uma gestão democrática é dar as condições principalmente formais de reivindicação de condições materiais que maximizem o exercício de direitos. Nesse sentido, é inegável que as ações aqui propostas sejam complementadas com programas concretos de melhoria da infraestrutura urbana, de expansão da rede de serviços, de desenvolvimento econômico e de distribuição de renda.

Porém, a mera abertura de canais de democracia participativa também pode ser responsável por acelerar o processo de concessão de condições materiais diretamente através da gestão orçamentária participativa. Podendo deliberar acerca dos gastos governamentais, espera-se que a comunidade priorize suas necessidades mais básicas, e que os mecanismos de controle e transparência resultem em mais eficiência nos gastos estatais.

Por isso, admite-se que apenas a gestão participativa não viabiliza, necessariamente, a suspensão de um tratamento policial diferenciado a essas áreas (mesmo que haja a transformação das UPPs em delegacias comuns). Sem dúvida, ela deve vir acompanhada de outras medidas concretas de prestações estatais no que se refere, principalmente, aos direitos sociais e econômicos. Contudo, a adoção de mecanismos participativos também traz a

possibilidade da gestão de recursos que podem ser encaminhados conforme as necessidades daquela comunidade, melhorando assim sua efetividade na melhora das condições de vida dos moradores.

#### 4.2.2. Proposição de um modelo de planejamento e gestão participativos

Propõe-se um sistema que sirva de pontapé inicial para que se continue a reflexão provocada por esse trabalho. Esse esquema leva em conta, principalmente, mecanismos que já podem ser aplicados dentro da chamada “margem de manobra” do nosso sistema político. Contudo, alguns dispositivos dependeriam de uma reforma autorizada pelo Poder Legislativo. De qualquer forma, ele tenta aproveitar as melhores ideias dentro daquilo já estudado no capítulo 3, mas adaptando-as à realidade das favelas cariocas com UPP.

##### 4.2.2.1 Conselho de Planejamento e Orçamento Comunitário

Apesar das críticas apresentadas à formação de conselhos, atualmente é impensável conceber qualquer sistema participativo que não desagüe nesses órgãos. No entanto, há, como já exposto, muitas práticas que devem ser evitadas pelos conselhos.

Em primeiro lugar, os conselheiros devem ser considerados delegados da população e não representantes (como na democracia representativa). Portanto, não dispõem de um “cheque em branco” daqueles que o elegeram. Para isso algumas medidas podem ser adotadas, tais como: a prestação de contas dos conselheiros e o uso exaustivo de assembleias abertas que deixem claro a vontade da população interessada.

Outro inconveniente que se deseja evitar é que os conselheiros usem essa atribuição como trampolim para uma carreira política. Uma prática que pode ser adotada é a combinação inteligente entre sorteio e voto para escolham os delegados, proporcionando a todos a oportunidade de servir a sua comunidade.

Também se percebeu o enorme prejuízo à autonomia do conselho quando este é composto, principalmente, por representantes do governo. Por isso, conselhos devem dispor de corpos técnicos e servidores públicos permanentes ou *ad hoc*, porém apenas com função de apoio e orientação aos conselheiros. Devem dispor de orçamento próprio, além de um quadro de servidores de apoio, para promover o enlace entre o setor popular e a máquina burocrática

do governo. Os conselheiros, por sua vez, também podem ser representantes de setores empresariais, mas em proporção bem menor do que os eleitos pela comunidade afetada.

Para a escolha de cargos dentro do Conselho, como o presidente ou vice-presidente, defendemos o uso exclusivo de sorteios, impedindo partidarismos e dando igual oportunidade a todos.

Normalmente, os conselhos que existem no Brasil se destinam, principalmente, a questões urbanísticas e elaboração de orçamento. A gestão e a fiscalização de serviços públicos é diluída em outros conselhos, como os de educação e de saúde. Contudo, as favelas são locais em que a carência de serviços públicos é mais acentuada. Além disso, existem muitos programas sociais concentrados na área da favela, sobretudo na área de assistência social. É importante a constante vigilância desses serviços por um órgão independente, colegiado e rotativo, como o sugerido Conselho Comunitário, a fim de se evitarem fraudes e desvios de verbas.

Os conselhos são uma forma de condensar os trabalhos, sobretudo aquelas tarefas que demandam uma análise mais profunda e técnica. Por isso, lhe são propostas as seguintes atribuições:

- a) Elaborar o orçamento participativo. Em termos ideais, o conselho definiria, após assembleias com a comunidade (semelhantes àquelas já adotadas por outros sistemas de OP), a alocação de até 100% dos investimentos recebidos dos governos para aquela comunidade.
- b) Elaborar o Plano Diretor Participativo ou o Plano de Ação Urbanístico Participativo do bairro.
- c) Coordenar a regularização fundiária da comunidade.
- d) Receber propostas e denúncias. O conselho pode funcionar também como uma ouvidoria.
- e) Dialogar com serviços públicos locais. Os delegados poderiam acompanhar reclamações da população acerca de serviços prestados pelo Estado.
- f) Submeter suas decisões ao referendo por meio de assembleias.
- g) Fiscalizar (obras, contas e programas sociais)
- h) Informar a população (em escolas, igrejas, eventos comunitários)
- i) Mobilizar a organização política. Manter permanente diálogo com as associações de moradores, as ONGs que operam no local, grêmios estudantis e outros organismos que se formem .

- j) Dialogar com o policiamento comunitário (UPP). Em um plano ideal, o conselho poderia exercer algumas funções deliberativas (ou, pelo menos, consultiva obrigatória) na gestão da polícia, por exemplo, participando dos processos disciplinares e da criação de planos estratégicos de ação. Contudo, uma atuação mais profunda do conselho nessa área dependeria de mudanças legislativas. Ainda assim, entendemos que esse ponto é um fator fundamental sem o qual não é possível se falar em um verdadeiro policiamento comunitário.

#### 4.2.2.2. Governo

O papel do Estado é essencial para o sucesso de qualquer sistema participativo atual. Cabe a ele a iniciativa de devolver parte de sua soberania para o povo disponibilizando mecanismos de democracia direta. Além disso, mesmo uma população organizada e consciente pouco poderá fazer se o governo não agir com transparência e *accountability*.

No nosso caso, as principais esferas de governo envolvidas são a municipal e a estadual. A municipal por ser a responsável pela maior parte das obras de urbanização e dos serviços públicos, além de ter uma prerrogativa constitucional na regularização fundiária. O governo do Estado também se destaca, pois é ele o coordenador do programa das UPPs, sendo a PM um órgão estadual.

Uma vez criada uma estrutura institucional (e não institucional) que viabilize um mínimo de autonomia, todas as ações governamentais, não importa se de procedência municipal, estadual ou federal, poderão ser analisadas e fiscalizadas pelos mecanismos participativos.

O papel do governo, portanto, pode ser resumido em:

- a) Ser o executor das políticas públicas (licitar, contratar, ou prestar o serviço diretamente)
- b) Prestar contas. Essa função é muito relevante para a adoção do OP comunitário. Com a prestação de contas, tanto o Conselho Comunitário, quanto os cidadãos em geral, poderão verificar se suas decisões, materializadas no OP, vêm sendo respeitadas na execução e gestão das políticas públicas. Além disso, assim como é feito em muitos OPs bem sucedidos, as primeiras reuniões para elaboração do Orçamento devem se iniciar com a aprovação de contas do exercício anterior.

- c) Fornecer suporte material para o Conselho Comunitário e para a população. Esse suporte deveria incluir tanto instalações físicas e insumos, quanto disponibilização de servidores e técnicos para prestar informações aos moradores.
- d) Informar. O papel pedagógico do Estado visa a aumentar a qualidade da gestão democrática, conscientizando e qualificando os cidadãos para exercer seus deveres de participação. Nesse sentido, além de palestras, material informativo, podem ser utilizados cursos à comunidade nas escolas públicas, igrejas, associações de moradores, ONGs, escolas de samba, etc.
- e) Policiamento comunitário.

#### 4.2.2.3. População

A colaboração da população é a condição fundamental para que se reconheça um sistema como verdadeiramente democrático. Para que isso ocorra, é preciso, não apenas estimular a organização política por meio de associações de moradores e outros movimentos sociais, mas também manter canais abertos de participação, como assembleias, reuniões e consultas públicas.

Dentre outras possibilidades, a população poderá participar por meio de:

- a) Denúncias. Que poderão ser recebidas pelo conselho ou órgãos tradicionais de fiscalização.
- b) Propostas. Também recebidas pelos Conselhos, que poderão incluí-las nas pautas das Assembleias.
- c) Células de Planejamento. O chamado “parecer do cidadão”, sobre o qual nos referimos no capítulo 3, é um mecanismo inteligente que combina participação e sorteio, e que pode ser usado para a análise de projetos mais complexos, que demandem um entendimento mais profundo e técnico do que a mera aprovação em assembleia.
- d) Audiências públicas e assembleias. Sempre com caráter deliberativo, devem fazer parte do procedimento de OP, aprovação de contas, aprovação de intervenções urbanísticas (e policiais) importantes, etc.
- e) Referendos. No caso de decisões mais urgentes ou de pouca complexidade, o conselho poderia, excepcionalmente, deliberar antes de ouvir a população. Nesse caso, seria relevante o uso do referendo para legitimar essas decisões. Igrejas, escolas, ONGs,



associações de moradores, dentre outros, poderiam colaborar na realização desses referendos, coletando os votos.

- f) Eleição dos conselheiros. O critério do voto, contudo, deveria ser combinado com o sorteio também, para evitar a profissionalização política e a troca de favores, além de assegurar a todos a oportunidade de representar a comunidade.
- g) Eleição dos comandantes das UPPs. Também em uma situação ideal, a participação dos moradores em escolher o policial que irá chefiar a UPP é um ótimo termômetro da atividade policial. É uma forma de “julgar” o trabalho que vem sendo feito pelo policiamento comunitário.

#### 4.2.2.4. Articulação do sistema

A democracia participativa não deve estar reservada à cidadania em escala microlocal. Existem questões mais profundas, que envolvem interesses mais complexos, que extrapolam e muito os limites de um bairro. Por isso, sugerimos uma coordenação sobre esses mecanismos espalhados pelas diversas áreas da cidade. Isso viabilizaria, para o futuro, sistemas de gestão e planejamento participativos mais abrangentes, em escala local, regional e nacional.

“O planejamento para a vitalidade deve estimular e catalisar o maior espectro e a maior quantidade possível de diversidade em meio aos usos e às pessoas em cada distrito da cidade grande; esse é o alicerce fundamental da força econômica, da vitalidade social e do magnetismo urbanos.”<sup>330</sup>. Isso não impede nem diminui, de maneira alguma, a gestão no âmbito microlocal. Pelo contrário, apenas a fortalece. “Atualmente, o governo de uma cidade grande não passa de um governo de cidade pequena que foi expandido e adaptado de modo bem conservador para lidar com incumbências maiores”<sup>331</sup>

É importante que se privilegie, portanto, a escala microlocal, tornando-a mais sofisticada, a fim de que ela se torne parte de uma trama mais complexa que resulte na coordenação da cidade como um todo. “A gestão urbana precisa ter uma estrutura básica mais complexa para funcionar com mais simplicidade”<sup>332</sup>

---

<sup>330</sup> JACOBS, Jane. Op. Cit. p.455.

<sup>331</sup> Ibid. p.456.

<sup>332</sup> Ibid. p.468.

## 5. CONCLUSÃO

A visão sociológica e histórica dos direitos fundamentais debruça-se sobre as condições materiais que dão suporte para o aparecimento de novos direitos, enquanto a jurídica foca na estrutura e na finalidade de cada um desses direitos que compõem a cidadania. Entretanto, ambas se preocupam com a maximização da cidadania. Um enfoque histórico, contudo, trabalha principalmente com executabilidade dos direitos por meio do estudo das condições dos meios e das situações nas quais um direito pode ser realizado.

A história da cidadania no Brasil não obedeceu a uma sequência lógica inglesa: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais. Apesar de não haver um único caminho para a cidadania, a inversão do aparecimento desses direitos trouxe algumas consequências ruins para o avanço da cidadania no Brasil. Uma delas é a supervalorização do Estado, visto como todo-poderoso e como distribuidor paternalista de empregos e favores. A ação política, por isso, volta-se para a negociação direta e não para a mediação e representação. O governo não é visto como um organismo do qual fazem parte os cidadãos. Outra consequência é a impaciência popular com os mecanismos democráticos de decisão, como o legislativo, e a crença em soluções rápidas por meio de lideranças no Executivo.

Esses problemas devem ser considerados por aqueles que proponham o aperfeiçoamento da democracia no Brasil. Uma verdadeira reforma do sistema democrático deve privilegiar a organização política autônoma da sociedade, mas evitar, por outro lado, a política de troca de favores.

Os direitos fundamentais dependem de condições materiais para serem implementados, pois eles são históricos. Por isso, se quisermos ampliá-los, será preciso trabalhar para o atingimento dessas condições materiais. Muitas dessas condições dependem de fatores sob os quais o Estado tem pouca influência. Porém, um sistema jurídico favorável é essencial para o seu florescimento.

Do ponto de vista jurídico, os direitos políticos desempenham um papel chave, pois uma sociedade com ampla participação política é uma capaz de efetivar mais direitos para mais pessoas. Como primeiro passo, direitos fundamentais mínimos devem ser respeitados, uma vez que, quanto melhores forem as condições de liberdade, segurança e educação básica da população, maior será qualidade de sua potencial participação política.

Por isso a importância das UPPs em nosso tema. A ocupação não deve ser enxergada apenas do ponto de vista da segurança, assegurando liberdades civis, mas sim como a entrada do Estado nesses locais. A partir da ocupação, outras ações estatais poderão ser realizadas

para o desenvolvimento de todos os direitos fundamentais. As UPPs são importantes porque é inimaginável um sistema democrático no qual não haja as liberdades civis mais básicas. Porém, se o programa de ocupação não estiver integrado com outras ações desenvolvimento urbano, as UPPs tendem a se tornar ineficazes com o tempo. Devolver a cidadania aos moradores de favela significa, também, devolver o poder de autogestão à comunidade.

Para isso, também é necessário o aperfeiçoamento do sistema político, para que todos os indivíduos possam, igualmente, reivindicar seus direitos. Nesse sentido, a democracia, em um sentido verdadeiro, deve significar a autonomia coletiva ou autogestão, contextualizado sempre com a preocupação pragmática com a participação e o aproveitamento (condicional e cauteloso) de canais e espaços participativos institucionais, visando à promoção de certos avanços.<sup>333</sup>

O erro da democracia liberal foi preocupar-se demasiadamente com o procedimento, pressupondo que com isso os fins sempre seriam atingidos. Contudo, os fins essenciais não são pontos pacíficos nem óbvios. Com isso, houve uma banalização desses fins, e o procedimento passou a servir apenas para legitimar aquele sistema e suas desigualdades. É com base nesse argumento que propomos a introdução crescente de mecanismos de participação direta, a chamada Democracia Participativa.

A Democracia Participativa, no entanto, enfrenta dificuldades que, apesar de não a tornarem inviável, devem ser enfrentadas a fim de que o modelo sempre seja aprimorado e que seus fins não sejam esquecidos em prol dos meios. A principal dificuldade é a apatia política. Porém, a não participação deve-se, em grande, parte ao descrédito que a sociedade tem por uma vida política marcada pela corrupção e um sistema político obsoleto.

A Democracia Participativa ainda é tímida mesmo nos países mais desenvolvidos, e se dá ainda quase que de forma experimental. Seu mérito foi a criação de um novo paradigma, ainda que imperfeito, mediante a adoção de debates livres e confrontos abertos de posições e argumentos em todas as áreas do governo. Os canais, ainda que ruins, devem existir.

No que diz respeito ao planejamento urbano, ele também é uma atividade política que pode ser democratizada. Um planejamento participativo baseia-se em dois pressupostos: o não monopólio do Estado como agente do planejamento e que o planejamento urbano não seja encarado como sinônimo de urbanismo. O planejamento urbano, muito mais do que meramente modificar regras urbanísticas e ordenar a ocupação do espaço, pode ser o instrumento de mudanças estruturais na sociedade, promovendo uma reforma urbana. Ele pode direcionar políticas públicas importantes e profundas, modificar mecanismos de

---

<sup>333</sup> SOUZA, Marcelo Lopes. Op. Cit. p.12

funcionamento do Estado, favorecer a distribuição equalitária do poder político e econômico e redistribuir riquezas.

A proposta não é apenas copiar iniciativas eventuais de governos locais de esquerda, mas sim tentar um avanço político pedagógico sobre os alicerces de esquemas ousadamente participativos de planejamento e de gestão. Essa iniciativa não deve ser apenas estatal, mas, principalmente dos movimentos sociais<sup>334</sup>. Por isso, o principal papel do Estado, além de criar os caminhos institucionais para essa participação, deve ser o de fornecer condições materiais e estímulo à organização dos movimentos sociais.

É possível tornar o planejamento urbano crítico mesmo dentro de um sistema em que predomina a heteronomia da democracia representativa. O binômio Orçamento Participativo e Planejamento Participativo pode ser estimulado, por exemplo, com a unificação dos Conselhos de Desenvolvimento Urbano com os Conselhos de OP. O OP é uma prática bastante bem-sucedida e, portanto, o aproveitamento de seu sucesso para o planejamento urbano participativo é uma estratégia inteligente.

Os conselhos também são um instrumento de gestão democrática inevitável. Contudo, muitos cuidados devem ser tomados quando de sua instituição, como, por exemplo, a combinação inteligente entre sorteio e eleição para sua composição, evitar o número excessivo de representantes do Estado, e combater a pseudoparticipação resultante de atribuições meramente consultivas dos conselhos.

O Controle Popular de contas pública complementa implementação de uma administração gerencial e, por consequência, mais enxuta e eficiente. A fim de suprir a lacuna deixada pelo formalismo da burocracia, é essencial o fortalecimento de outros controles não estatais, como o de mercado e, com muito mais importância, o social. Esse controle pode e deve estar articulado com um sistema eficiente de OP. A aprovação das contas pelas assembleias populares tem a função de dar efetividade e fiscalizar a execução do orçamento elaborado pelos cidadãos.

O sucesso de um modelo participativo depende, em grande parte, da maturidade política atingida pela massa de cidadãos. A cidadania e os movimentos sociais no Brasil sempre foram vistos de forma preconceituosa pela historiografia. Contudo, uma análise mais profunda demonstra que os primeiros movimentos populares brasileiros surgiram espontaneamente e, apesar de não estarem alinhados exatamente a nenhuma ideologia estrangeira, reivindicavam, no fundo, uma melhora na condição social.

---

<sup>334</sup> Ibid. p.49

Os movimentos sociais urbanos começam a surgir em uma época posterior, mas também de forma autônoma. Dentre eles está o **movimento dos favelados**. No Rio de Janeiro, a notícia mais remota de reivindicação política nas favelas foi a Revolta da Vacina (1904), que não teve líderes, prevalecendo a ação espontânea. Os primeiros indícios de mobilização organizada nas favelas surgem apenas na virada da década de 1930. Durante essa década, no entanto, prevaleceu para o Estado a ideia de que o morador da favela era um “pré-cidadão”, necessitado da ajuda governamental e que **nada tinha a contribuir na elaboração de propostas de intervenção**”.

Quando as primeiras Associações de Moradores aparecem, na década de 1940, há uma forte influência do Partido Comunista e da Igreja Católica. O processo de organização política nas favelas cariocas, entretanto, é efeito principalmente da política de remoções e a negligência do Estado em prover serviços públicos às comunidades. A precariedade das condições de vida e ameaça da remoção, portanto, forçaram as comunidades a se unirem em torno de um ideal comum.

Com o fim das remoções e a redemocratização da década de 1980, um novo impulso é dado ao associativismo nas favelas. A organização popular consegue significativa ampliação de acesso aos serviços públicos. Nas décadas seguintes, muitos programas de governo dão continuidade às obras de estrutura urbana com a gestão conjunta das associações de moradores. Contudo, mostramos diversos pontos negativos dessa cogestão, como as disputas entre associações de uma mesma favela e a cooptação dos agentes comunitários pelo Estado.

A partir dos anos 1980, o tráfico de drogas começa a se consolidar como um novo ator político nas comunidades carentes. Ele passa a disputar a direção de associações de moradores, intimida e manipula líderes comunitários. Além disso, a territorialização das favelas pelos traficantes varejistas redundou na imposição de restrições à liberdade de locomoção dos moradores desses espaços e na difusão de uma “cultura do medo”. Para contornar a ingerência dos traficantes, o já criticado sistema de cogestão passou a usar as Associações de Moradores como intermediárias nas negociações entre Estado e traficantes, desmoralizando o planejamento urbano.

Se, nos anos 1970, a especulação imobiliária e a poluição eram as principais questões que despertavam o interesse do Poder Público para as favelas, atualmente, o tráfico varejista de drogas e a violência dele consequente têm se tornado o principal problema urbano das grandes metrópoles. Como resultado disso, a política de Guerra às Drogas redundou no aprofundamento da militarização da violência urbana.

As diversas facetas da militarização da questão urbana têm contribuído para um retrocesso no aprimoramento democrático que vinha se experimentando desde a crise do regime militar. Trata-se de um fator psicológico importante a ser enfrentado e que exerce um papel fundamental na concepção de qualquer atuação estatal em relação às favelas.

Demonstramos com isso que as UPPs, para que deem certo, devem combater a lógica da militarização e não ser mais um instrumento dela. As UPPs não têm, e nem poderiam ter, a pretensão de acabar com o tráfico de drogas. Sua finalidade principal é expulsão de grupos criminosos territorializantes para a garantia da liberdade dos moradores das favelas, viabilizando a entrada de serviços públicos estatais livremente nessas comunidades.

Quanto à diminuição da violência no entorno das áreas ocupadas, ainda que seja um efeito esperado, não há ainda evidência concreta de que esteja ocorrendo. Portanto, o foco das UPPs deve ainda se manter no seu objetivo imediato: a promoção de direitos fundamentais aos moradores das favelas ocupadas. Esses direitos não compreendem apenas as liberdades individuais e a segurança. Eles também dizem respeito a direitos sociais, econômicos e culturais, que apenas agora, timidamente, vêm se tornando atores coadjuvantes das UPPs. No que diz respeito à promoção dos direitos políticos de participação e de fiscalização na execução do programa, no entanto, não se vê nenhum esforço estatal.

Os traficantes são oprimidos que, com frequência, oprimem outros oprimidos<sup>335</sup>. Nosso discurso visa a evitar que a implantação das UPPs ou a ocupação estatal das favelas seja apenas uma mudança de opressor. A mera repressão pode não ser, em alguns casos, eficaz. A questão das milícias, por exemplo, é uma situação para a qual não se sabe ainda se as UPPs serão eficientes. As favelas não são territorializadas por causa apenas da ausência do Estado. Elas sofrem com a ação de grupos criminosos por serem mais vulneráveis do que outras áreas mais nobres da cidade.

Uma constante vigilância estatal sobre atividades suspeitamente criminosas nas favelas, além de inviável, pode ser inócua. O principal esforço do Estado deve ser no sentido de erradicar a vulnerabilidade e a fragilidade de direitos dessas populações. Para isso, é preciso aumentar a participação política e a autogestão, superando o estereótipo de infantilização do pobre.

O fato de haver uma “delegacia especial” (a UPP) para comunidades carentes só torna a fragmentação mais evidente, aumentando as diferenças entre favela e “asfalto”. A “pacificação” deve ser considerada um processo cuja finalidade é a desnecessidade das UPPs, que poderão ser substituídas por delegacias comuns. Espera-se que, no futuro, as UPPs sejam

---

<sup>335</sup> FOBÓPOLE, p.65

uma fase também superada. Isso porque não se pode dizer que uma comunidade com policiamento permanente, intenso e ostensivo esteja “pacificada”. No máximo se pode dizer que essa comunidade esteja “sob vigilância”. A verdadeira pacificação implica a não necessidade de uma unidade de polícia “especial” ou diferente daquela utilizada em lugares habitados pelas classes média e alta.

A entre favela e Poder Público sempre foi marcada muito mais pela intervenção do que cooperação e participação. Foi assim com as remoções, depois com a urbanização e agora com a “pacificação”. Os mecanismos de cogestão, que marcaram as relações entre favelas e Poder Público nos últimos 30, sempre foram muito mais um inconveniente à execução das ações de urbanização do que uma genuína participação popular.

A falta de autonomia é uma marca do nosso sistema obsoleto de democracia. Além disso, há vários fatores que contribuem para o alijamento político específico da população favelada. A territorialização é um deles, o qual as UPPs pretendem combater. Contudo, tão relevantes quanto o domínio de grupos criminosos sob as favelas são as barreiras invisíveis da fragmentação socioespacial e o estigma do tráfico de drogas.

Quanto ao último, atua mascarando a luta de classes e impedindo que os moradores das áreas territorializadas pela criminalidade se organizem, sufocando todo movimento político e associando-o ao tráfico. Além da arbitrariedade, do autoritarismo e da hostilidade do tráfico varejista a manifestações políticas que possam lhe prejudicar, os vários movimentos (culturais e sociais) surgidos dentro das favelas são automaticamente associados ao estigma do tráfico de drogas, sendo, portanto, criminalizados e marginalizados.

Se o Estado pretende atenuar essas barreiras invisíveis que separam o morro do asfalto, ele deve ser o primeiro a estimular o florescimento de demandas políticas e sociais que se encontravam sufocadas pelo tráfico de drogas. Essa é a única forma de que esses movimentos ganhem vida própria, livres do estigma do crime, e possam se aprofundar e amadurecer. A maturidade desses movimentos sociais e ativismos autênticos é um caminho para o a retomada do debate acerca da Reforma Urbana, por meio do fortalecimento de demandas por justiça distributiva e participação popular.

Podemos citar a experiência de planejamento participativo em Alto Tocantins. No caso, os urbanistas perceberam a predominância de ativismos puramente reivindicatórios, que abrem espaço para a perpetuação do clientelismo. Por isso o trabalho dos pesquisadores foi, principalmente, no sentido de fortalecer, inclusive por meios institucionais (com a criação dos conselhos), os movimentos sociais já existentes.

Os movimentos sociais, além de sua capacidade de contestação, mobilização e pressão, devem exercitar e aperfeiçoar sua capacidade de proposição<sup>336</sup>. “Políticas públicas e esquemas participativos com potencial distributivo e político-pedagógico necessitam, nessas circunstâncias, ser valorizados, desde que não sejam meras políticas compensatórias enquadradas por um discurso populista e fadadas a subsidiar um processo de cooptação e domesticação.”<sup>337</sup>

Além disso, o maior grau de autonomia e organização política pode servir para a durabilidade da “pacificação”. Esse efeito pode parecer menos óbvio, contudo, é uma contribuição que, mesmo que não tenha efeito tão mediato, traz ganhos não desprezíveis em termos de cidadania. Políticas públicas consistentes devem conduzir não apenas a resultados imediatos, mas devem colaborar para a acumulação de forças para avanços e rupturas.

Tomemos como exemplo Porto Alegre que, mesmo nos anos 1990, já vivia um processo de fragmentação, inclusive com problemas não desprezíveis de violência. Durante os melhores anos do OP de Porto Alegre as taxas de homicídio permaneceram inalteradas. Seria, entretanto, falacioso concluir que as medidas de democratização tiveram um impacto pouco significativo sobre a segurança pública. Primeiro porque o OP não distribui renda diretamente, apenas indiretamente (mediante investimentos em infraestrutura urbana). Mas, em segundo lugar, o problema da violência, em uma cidade como Porto Alegre, é extremamente complexo para que se lhe atribua a uma única causa, sendo necessário, para seu combate, diversas medidas provenientes de diferentes escalas estatais<sup>338</sup>. Se a margem de ação do próprio Estado é limitada, que dirá as escalas local e microlocal. “Soluções mais profundas não poderão ser, nunca, apenas locais, muito menos microlocais.”<sup>339</sup>

Por isso, a democratização em escala microlocal, prioritariamente nas comunidades mais carentes, é o primeiro passo de um processo que deve se estender, não apenas a todos os bairros, como em todas as instâncias de governo. Isso não tira a relevância de nossa proposta, pois as UPPs já foram concebidas como políticas de segurança em escala microlocal e, portanto, paliativas (assim como já se mostrou em outros países). O que se pretende, portanto, é tornar mais holística e crítica a medida setorial e conservadora que é a UPP. Além disso, pretende-se estimular um processo democratizante que possa se espalhar para todas as instâncias administrativas. A favela foi sugerida como área prioritária para essa experiência, pois: (1) sua população é mais vulnerável e se encontram em locais com menos infraestrutura

---

<sup>336</sup> Ibid. p.247

<sup>337</sup> Ibid. p.248

<sup>338</sup> Ibid. p.206

<sup>339</sup> Ibid. p.208



urbana; (2) tem uma influência política menos expressiva do que os bairros mais nobres; (3) está, no Rio de Janeiro, sofrendo um processo de ocupação que pode ser extremamente traumático e danoso à cidadania de seus moradores; (3) e possui um potencial participativo e comunitário geralmente maior do que das outras áreas da cidade onde já há um sentimento individualista mais arraigado.

As poderosas barreiras invisíveis erguidas pela fragmentação são um problema grave que reduz a mobilidade espacial dos mais pobres. Como já vimos, elas não são apenas resultado da presença de criminosos nas favelas. Além do estímulo à autonomia e à organização política, sugerimos a revitalização de espaços públicos, e que os conceitos de não-segregação e não-fragmentação fossem incorporados pelos planejadores urbanos. Uma saída urbanística possível nas comunidades ocupadas é o estímulo à circulação de pessoas através da realização de eventos culturais voltados para toda a população. A valorização cultural da favela é capaz de atrair as pessoas do “asfalto”, levando ao conhecimento dessa população outra realidade e, conseqüentemente, derrubando preconceitos.

Jane Jacobs vê na ausência de diversidade e mau planejamento urbano a razão da violência. Compara, por exemplo, a incidência de criminalidade em “favelas” que seria bem menor do que em conjuntos habitacionais. Lopes Souza também reflete sobre isso argumentando ser necessário o combate à fragmentação do tecido urbano, que gera locais frequentados apenas por determinadas partes da população, cada um com suas regras de conduta própria. A falta de interação entre os moradores da urbe em virtude dessa fragmentação, claramente baseada, no Brasil, em critérios socioeconômicos, é responsável não só pelo medo generalizado da violência (que está sempre NO OUTRO), como também a aceitação da troca de uma parcela cada vez mais significativa da liberdade e da participação na vida política por uma sensação de segurança propiciada por câmeras, segurança patrimonial, polícia, ocupações de favelas, etc.

A experiência de autogestão e organização durante o período das remoções demonstra o grande senso de comunidade presente nas favelas. Embora as maiores obras de infraestrutura tenham se iniciado após o fim das remoções, é notável as melhorias conquistadas pelas próprias comunidades, sem auxílio estatal, entre 1920-1980. A insegurança por conta das remoções e precariedade das condições de vida foi o cimento dessa mobilização.

Por outro lado, quando o Poder Público toma as rédeas da urbanização nas favelas, inicia-se um distanciamento dos moradores das questões que envolvem a comunidade. José Murilo de Carvalho associa o paternalismo e a guerra ao tráfico de drogas, como atividade

estigmatizante, ao declínio da coesão política nas favelas. A submissão à vontade da administração heterônoma é resultado de uma crescente dependência da população em relação às políticas sociais, aumentando a apatia política, o conformismo e a cooptação. Em troca de ações de assistência social, o povo, ainda que insatisfeito, não intervém, pois teme a perda desses direitos concedidos. A população abre mão de opinar ou de reivindicar, pois o controle dessas políticas públicas não está em suas mãos.

Dessa forma, a relação que se percebe entre as condições de vida de uma população e seu grau de participação política é que, quanto mais as primeiras melhoram, menor é o interesse político daquelas pessoas. Portanto, a maior preocupação não deve ser a de como fazer com que pessoas com índice de escolaridade e condições de vida baixos vão tomar parte em um projeto de inclusão democrática, mas sim devemos nos perguntar como manteremos o interesse dessas pessoas depois que suas reivindicações mais básicas forem atendidas.

Isso não significa, contudo, o abandono da massificação do sistema de assistência social. As medidas de assistência social são essenciais para a melhoria na qualidade da participação popular. Por isso, é essencial a participação popular na gestão desses programas com vistas a não tornar seus beneficiários reféns de jogos políticos do Executivo. Uma proposta de gestão participativa inclui o monitoramento e controle popular desses recursos. Propomos também que os próprios beneficiados dediquem algumas horas de sua semana a essa atividade, como contrapartida pelo benefício, pois entendemos que o trabalho comunitário é uma forma inteligente de participação e autogestão.

Em relação à questão fundiária, podemos chegar a duas conclusões principais. A primeira é que é indispensável a participação das associações de moradores no processo de concessão de títulos de legitimação da posse ou propriedade. Já quanto à preservação de uma ordem urbanística mínima, a negociação e a consulta popular devem ser os instrumentos utilizados na elaboração dessa regulamentação, sob pena de ineficácia das medidas estatais de regularização urbanística. Nesse sentido, vemos com simpatia a elaboração de Planos Diretores de Bairro Participativos.

Em todos esses casos, deve-se aproveitar o potencial democrático dessas comunidades contido nas associações de moradores. Contudo, não se deve ater-se exclusivamente a essas entidades. Novos espaços de discussões devem ser acrescentados a fim de se evitar, a todo o custo, a cooptação de líderes comunitários e a profissionalização da participação política comunitária.

As UPPs tendem a suprimir os inconvenientes oriundos da territorialização, porém a presença da polícia (e do exército) tem redundado em muitos abusos contra moradores das

favelas. Propomos, por isso, o diálogo entre a democracia participativa e a segurança pública. Nesse sentido, a participação deve ter também abranger a fiscalização sobre o monopólio da força pelo Estado. A pacificação não pode substituir um “Estado Paralelo” por um Estado Policial, mas deve simbolizar a consolidação da democracia e do império da lei.

Democratizar os mecanismos policiais de prevenção e repressão evita tanto o fantasma da força bruta e da arbitrariedade. Para que isso ocorra, propusemos a interferência da população em certas decisões da instituição policial, a interação entre moradores de diferentes partes da cidade, para facilitar visões de conjunto e evitar o corporativismo territorial, e o estabelecimento de metas de desempenho e prestação de conta para a população.

A ocupação das favelas vem acompanhada de um aumento da repressão policial por meio da constante vigilância, para impedir o retorno do tráfico de drogas. Aumentar a segurança sem diminuir a liberdade, ou seja, aumentar a segurança para aumentar a liberdade se constitui no grande desafio das UPPs, cuja resposta, em parte, é o policiamento comunitário.

Contudo, mesmo em uma sociedade autônoma, a segurança pública continuaria a ser uma questão importante. Não se deve, portanto depositar esperanças em esquemas puramente policiais, ainda que participativos. A questão da violência urbana é um desafio civil. Por isso, nosso trabalho se pautou, a todo o momento, na adoção de outras políticas conjugadas e articuladas com o policiamento comunitário.

Políticas públicas com ênfase na prevenção devem contar com a colaboração não só da sociedade civil e movimentos sociais, mas também com apoio técnico de uma equipe multidisciplinar que dialogue com os planejadores urbanos. Promover a auto-organização permite que a população possa lutar por mais justiça social, contrapondo-se à cultura da violência.

O tráfico de drogas, assim como a violência, não é algo vencível, sobretudo em uma sociedade criminógena como a contemporânea. Enquanto esse contexto não é superado, urbanistas críticos e administradores públicos comprometidos com a gestão participativa das cidades não podem ficar de braços cruzados.

“Ir à raiz dos problemas não exclui (antes exige) saber valorizar o que é próprio de cada escala espacial e temporal, com o objetivo de preparar grandes mudanças com a ajuda, muitas vezes, de mudanças modestas.”<sup>340</sup>

“cumprir ousar questionar a instituição global de nossa sociedade, a qual é, em larga medida, ‘criminógena’; mas convém, igualmente, valorizar na medida certa as conquistas táticas viáveis no curto e no médio prazos, alcançáveis dentro dos limites estreitos de nossa sociedade heterônoma”<sup>341</sup>

---

<sup>340</sup> Ibid. p. 244

<sup>341</sup> Ibid. p.267

Nosso foco, portanto, manteve-se na maximização de direitos. O objetivo de uma gestão democrática é dar as condições formais de reivindicação desses direitos. A mera abertura de canais de democracia participativa pode ser responsável por acelerar o processo de concessão de condições materiais diretamente através da gestão orçamentária participativa. Espera-se que a comunidade, podendo deliberar acerca dos gastos governamentais, domine mecanismos de controle e transparência que resultem em mais eficiência nos gastos estatais.

Os ganhos em desenvolvimento urbano serão mais legítimos e consistentes se obtidos por meio da livre expressão dos indivíduos afetados. Ainda que possam existir ganhos significativos na ausência de liberdade, quase sempre serão avanços na qualidade de vida desacompanhados de avanços em termos de justiça social e, portanto, perigosamente limitados<sup>342</sup>.

Obras de urbanização por parte do Estado sempre ocorreram, com mais intensidade, desde os anos 1980. Da mesma forma, ocupações policiais (e militares) esporádicas de comunidades foram comuns ao longo dos anos 1990. Contudo, as UPPs inauguram uma nova política pública em relação às favelas no Rio de Janeiro. Parece haver, pela primeira vez, uma curiosa associação entre a política de segurança pública e a urbanística-social (ainda que de maneira muito desigual e desarticulada). Além disso, no que tange à segurança, as ocupações vêm, dessa vez, com a promessa de serem permanentes.

Por outro ângulo, o *marketing* promovido pelas UPPs traz segurança para que, especialmente, o Estado passe a oferecer serviços dentro das favelas (juizados e postos avançados do judiciário, postos de saúde, bibliotecas, escolas, defensoria pública, “delegacias”). Isso contribui para que o Estado “desterceirize” esses serviços, que antes vinham sendo prestados por ONGs e entidades religiosas.

Não podemos, portanto, simplesmente nos opor totalmente às UPPs. Elas têm pontos positivos importantes para os quais não se pode fechar os olhos. Contudo, o que se pretende com esse trabalho é criar uma visão crítica e mais ampla da estratégia de ocupação das comunidades carentes pelo Estado. Como o estímulo de mecanismos democráticos podem contribuir para o aprimoramento do processo de integração dessas áreas segregadas com o resto da cidade e, principalmente, para a melhoria da qualidade de vida e promoção dos direitos fundamentais de seus moradores. Outro ponto é que medidas propriamente policiais preventivas não precisam ser genericamente consideradas antidemocráticas, ainda que sejam

---

<sup>342</sup> Ibid. p.47

insuficientes. “Não se pode criticar a homogeneização da favela homogeneizando o Estado”

343

Uma vez que esse modelo já se configurou como permanente e inevitável, procurou-se torná-lo mais efetivo, minimizando seus inconvenientes, bem como sugerir formas democráticas de gerir e fiscalizar a ocupação das favelas. Por isso, independentemente de qualquer juízo sobre as UPPs, este trabalho partiu da situação dessas comunidades ocupadas para propor medidas de gestão e planejamento participativos, por entender que a ampliação da autonomia da comunidade é peça essencial para a promoção de direitos fundamentais e a melhora das condições de vida dos moradores. Além disso, o estímulo à participação popular é capaz, também, de fortalecer movimentos sociais que tragam à baila discussões políticas mais profundas, como o tema da reforma urbana.

---

<sup>343</sup> ROCHA, Viviane, SILVA FILHO, Dario Sousa. Op. Cit. p. 457.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, Miguel Reis et al. **O Programa “Morar Carioca” e a Experiência de Intervenção em Favelas na Cidade do Rio de Janeiro: Da Remoção à Urbanização**. XIV ENANPUR, 2011. CD-ROM

AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia. Tratado de Direito Político**, Tomo II. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

ALCÂNTARA, Ailton; MARTINS, Adriano. **Grupos de Cidadania – uma experiência de controle social do Estado, na Chapada Diamantina**. Disponível em [www.controlepopular.org.br/IMG/pdf/gruposdecidadania.pdf](http://www.controlepopular.org.br/IMG/pdf/gruposdecidadania.pdf) acesso em 01/05/2010.

AMORIM, Cláudia. Pacificação em comunidades une a cidade partida no alto das favelas, com programas variados. **Jornal O Globo online**. Disponível em <http://oglobo.globo.com/cultura/rioshow/mat/2009/10/08/pacificacao-em-comunidades-une-cidade-partida-no-alto-das-favelas-com-programas-variados-767964946.asp> Acesso em 22/07/2011.

APP-BA. **Cartilha da campanha “Quem não deve não teme”**. Disponível em [www.controlepopular.org.br/IMG/pdf/cartilhapequena.pdf](http://www.controlepopular.org.br/IMG/pdf/cartilhapequena.pdf) Acesso em 11/05/2010.

ARAUJO, Heloisa Oliveira de. CARVALHO, Ilce Maria Marques de. **Limites e Potencialidades do Instrumento Zonas de Especial Interesse Social: reflexões sobre a sua aplicabilidade em Salvador**. XIV ENANPUR, 2011. CD-ROM.

BARBOSA, Joge Luiz; SILVA, Jailson de Souza. **Favela: alegria e dor na cidade**. Rio de Janeiro, SENAC-Rio: 2005

BARCELLOS, Caco. **Abusado: o Dono do Morro Dona Marta**. Rio de Janeiro: Record, 2009.

BARROS, Jorge Antônio. Estado policial substitui estado paralelo nas favelas-vitrine. **Jornal O Globo online**. Disponível em <http://oglobo.globo.com/rio/ancelmo/reporterdecrime/posts/2009/08/09/estado-policial-substitui-estado-paralelo-nas-favelas-vitrine-212571.asp> acesso em 23/07/2011.

BARROS, Paulo César de. Onde nasceu a cidade do Rio de Janeiro. **Revista geo-paisagem**, Vol. 1, número 2, 2002. Disponível em <http://www.feth.ggf.br/Origem%20do%20Rio%20de%20Janeiro.htm> acesso em 23/07/2011.

BATISTA, Vera Malaguti. **Difíceis ganhos fáceis: drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia/Revan, 2003.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: As conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

BERCONVICI, Gilberto. Instabilidade Constitucional e Direitos Sociais na Era Vargas. p.238. In: BITTAR, Eduardo C.B. (Org.). **História do Direito Brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2008.

BLANK, Gilda. Brás de Pina. Experiência de urbanização de favelas, *in* VALLADARES, Licia Prado. **Habitação em Questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução: Carlos de Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. A constituição e a democracia participativa. In SCALOPPE, Luiz Alberto Esteves. **Transformações no Direito Constitucional**. Série Transformações no Direito Nacional, nº 2. Cuiabá: Fundação Escola, 2003.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1996.

BOSCO, Maria Goretti Dal. **Discricionariedade Em Políticas Públicas**. São Paulo: Juruá, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão Democrática da Cidade in Estatuto da Cidade. *In*: Adilson Abreu Dallari, Sérgio Ferraz. (Org.). **Comentários ao Estatuto da Cidade**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

BURGOS, Marcelo Baumann. Dos parques proletários ao favela-bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. *In* ZALUAR, Alba (Org.). **Um século de favela**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI2.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI2.HTM) Acesso em 05/05/2010.

CARDOSO, Adauto Lucio e RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CARDOSO, Ana Cláudia e CARVALHO, Guilherme (Orgs.). **Planos Diretores Participativos: experiência amazônicas**. Belém: EDUFPA, 2007.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, José Tanajura. Acessibilidade às informações do controle externo: um instrumento para o controle social do Estado. **Revista do TCMG**, v.42, n. 1. Belo Horizonte: TCMG, jan/mar 2002.

CARVALHO, Salo. **A política criminal de drogas no Brasil: do discurso oficial às razões da descriminalização**. Rio de Janeiro, Luam, 1996.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CORREIA, Fernando Alves. **O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade**. Lisboa: Almedina, 2001.

COTA, Daniela A. **Participação democrática no processo de discussão e aprovação das operações urbanas em Belo Horizonte (1997-2008): uma análise crítica do COMPUR.** XIV ENANPUR, 2011. CD-ROM.

CULAU, Ariosto Antunes. FORTIS, Martin Francisco de Almeida. **Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.** XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006. Disponível em <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/1904/1/0055406.pdf> Acesso em 20/05/2010.

DAFLON, Rogério. Cidade do Rio ganha 44 ex-favelas. Jornal **O Globo online**. Disponível em <http://oglobo.globo.com/rio/mat/2011/05/28/cidade-do-rio-ganha-44-ex-favelas-924557560.asp> Acesso em 22/07/2011.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

D'AGOSTINO, Rosanne. Sem "proibidão", morro da Dona Marta (RJ) se adapta à vida enquadrada. **Uol Notícias**. Disponível em <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/2009/11/16/ult5772u6131.jhtm> Acesso em 23/07/2011.

DANIEL, Celso. **Gestão local e participação política.** Pólis, São Paulo, n.14, 1994.

DURIGUETTO, M. L. . Descentralização, políticas públicas e participação popular.. In: **II Seminário nacional: Movimentos Sociais, Participação e Democracia, 2007**, Santa Catarina. Anais do II Seminário nacional: Movimentos Sociais, Participação e Democracia. Santa Catarina, 2007. v. 1.

FRANÇA, Fagner Torres de. Crise política: o problema da abstenção eleitoral no Brasil e no mundo. **Revista Eletrônica Inter-legere** – nº 03 (jul/dez 2008). Disponível em <http://www.cchla.ufrn.br/interlegere/revista/pdf/3/le02.pdf> Acesso em 10/10/2010.

FREITAG, Bárbara. **Teorias da cidade.** Campinas: Papirus, 2006.

GOLLO, Luís Augusto. Milícias avançam sobre os morros e já dominam 41,5% das favelas cariocas, aponta estudo da Uerj. **Agência Brasil**. Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2009-11-10/milicias-avancam-sobre-os-morros-e-ja-dominam-415-das-favelas-cariocas-aponta-estudo-da-uerj> Acesso em 23/07/2011.

GONZÁLES, Safira Celeste P. de la S. **O princípio da gestão democrática das cidades em projetos de Regularização fundiária de interesse social - conforme a lei nº 11.977/2009.** XIV ENANPUR, 2011. CD-ROM.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia: entre a facticidade e validade.** 2. ed. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HALL, Peter. **Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX.** São Paulo: Editora Perspectiva, 2004. p. 396.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades.** São Paulo: Martins Fontes, 2000.



JAKOBS, Günther. MELIÁ, Cancio. **Direito Penal do Inimigo – Noções e Críticas**. 2ª ed., trad. de André Luís Callegari e Nereu José Giacomolli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

KOPITTKKE, Alberto L.; TORELLY, Marcelo Dalmás. **Políticas públicas para segurança com participação: Esboço sobre a conferência nacional de segurança Pública com cidadania**. Disponível em [www.conseg.gov.br](http://www.conseg.gov.br) acesso em 10/12/2009.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 1 ed. São Paulo: Moraes, 1991.

LIMA, George Marmelstein. Críticas à teoria das gerações (ou mesmo dimensões) dos direitos fundamentais. **Jus Navigandi**. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4666> Acesso em 12/01/2010.

LOPES, José Reinaldo de Lima Lopes. **O Direito na História: Lições introdutórias**. São Paulo: Atlas, 2008

MAGALHÃES, Alex F. **Depois da urbanização vem a legislação: conflitos entre prefeitura e moradores de favela no processo de implementação da lei de uso e ocupação do solo nas áreas de especial interesse social (AEIS)**. Rio de Janeiro, 1992-2009. XIV ENANPUR, 2011. CD-ROM.

MEIRA, Thiago Augusto Veloso. **Do clientelismo à participação: o Orçamento Participativo em Montes Claros**. Disponível em <http://www.urutagua.uem.br/016/16meira.htm> Acesso em 10/10/2010.

MISSE, Daniel Ganem; CARVALHO, Rodrigo Mattos . **Policimento comunitário no Rio de Janeiro**. Disponível em [www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/daniel\\_ganem\\_misse.pdf](http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/daniel_ganem_misse.pdf) Acesso em 10/12/2009.

NORONHA, Rudolf. Avaliação Comparativa. In CARVALHO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Ana Cláudia (org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas – Publicações Polis 37**. São Paulo. Polis, 2000.

OLIVEIRA, Maria Angélica Na última hora, prefeituras lançam portais da transparência. **Portal G1**. Disponível em <http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/05/na-ultima-hora-prefeituras-lancam-portais-da-transparencia.html> Acesso 05/05/2010.

PANDOLFI, Dulce; GRYNSPAN, Mario. Poder público e favelas: uma relação delicada. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org). **Cidade: história e desafios**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2002.

PEDRAZZINI, Yves. **A violênica das cidades**. Tradução: Giselle Unti. Petrópolis: Vozes, 2006.

PNUD. **Democracia e participação social**. Disponível em: [ww.pnud.org.br/democracia/documentos/\\_CPP2.esp.pdf](http://ww.pnud.org.br/democracia/documentos/_CPP2.esp.pdf) Acesso em 20/05/2010.

PONTUAL, Pedro C. **Por uma pedagogia da participação popular**. Pólis, São Paulo, n.14, 1994.

PORTAL DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. Disponível em <http://www.democraciaparticipativa.org/> Acesso em 23/07/2011.

PORTAL DO CONTROLE POPULAR. Disponível em <http://www.controlepopular.org.br/> Acesso em 05/05/2010.

PORTAL DO IBGE. Disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) Acesso em 23/07/2011.

PORTAL G1. **Estudo diz que segurança melhorou após ocupação da PM em favelas do Rio.** Disponível em <http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MRP1210195-5606,00.html> Acesso em 22/07/2011.

PORTAL INSTITUTO PÓLIS. Disponível em: [www.polis.org.br](http://www.polis.org.br) Acesso em 23/07/2011.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (org.). **As metrópoles e a questão social brasileira.** Rio de Janeiro: Revan, 2007.

RIO NA CABEÇA. Jornal **O Globo online.** Disponível em <http://oglobo.globo.com/rio/rionacabeca/> Acesso em 23/07/2011.

ROCHA, Viviane; SILVA FILHO, Dario Sousa. Quem pacifica o “pacificador” e quem tem medo do “caveirão”? As representações da violência segundo jovens da favela do Rio de Janeiro. In CARNEIRO, Sandra de Sá e SANT’ANNA, Maria Josefina Gabriel (org.). **Cidades, olhares trajetórias.** Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

RODRIGUES NETO, Antonio Joaquim Moraes. **Aula Magna. Controle externo como Instrumento de cidadania e indutor do controle social.** São Paulo: USP, 2009.

RODRIGUES, Glauco Bruce e SOUZA, M.L. de. **Planejamento Urbano e ativismos sociais.** São Paulo: UNESP, 2004.

RUEDIGER, Marco Aurélio. **Avaliação do Impacto do Policiamento Comunitário na Cidade de Deus e no Dona Marta.** Disponível em [www.fgv.br/fgvprojetos](http://www.fgv.br/fgvprojetos) Acesso em 23/07/2011.

SANTOS, Ângela Moulin S. P. e MOTTA, Marly S. O “bota-abixo” revisitado: o Executivo municipal e as reformas urbanas no Rio de Janeiro (1903-2003). In **Revista Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro. n. 10, maio-ago. 2003.

SERPA, Ângelo. **O Espaço público na cidade contemporânea.** São Paulo: Contexto. 2007.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle Social: Reformando a Administração para a sociedade. In: **Prêmio Serzedello Corrêa 2001 Monografias Vencedoras. Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública.** Brasília: Tribunal de Conta da União, 2002.

SOARES, Evana. **A audiência pública no processo administrativo.** Disponível em <http://www.prt22.mpt.gov.br/artigos/trabevan34.pdf> acessado em 10/10/2010.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. **A prisão e a ágora. Reflexões em torno da democratizaçãodo planejamento e da gestão das cidades.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006

\_\_\_\_\_. **Fobópole: o medo generalizado e a militarização da gestãourbana.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

\_\_\_\_\_. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento de à gestão urbanos.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida e PORDEUS, Marta Santa Cruz. Inovações na política de intervenções em assentamentos pobres. *In Revista Mercator*, Vol. 7, No 14, 2008. Disponível em <http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/viewArticle/202> Acesso em 10/12/2009.

TORRES, R. L. A Cidadania Multidimensional na Era dos Direitos. In: Ricardo Lobo Torres. (Org.). **Teoria dos Direitos Fundamentais.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. **Cidadania Regulada: uma exploração crítica do conceito.** 6º Encontro da ABCP 29/07 a 01/08/2008, Unicamp, Campinas, SP.

VALLADARES, Licia do Prado. **A invenção da favela:do mito de origem a favela.com.** Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005.

VARSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas.** Disponível em [www.ipea.gov.br/pub/td/td0405.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0405.pdf) Acesso em 12/01/2010.

VELHO, Gilberto (org). **Rio de Janeiro: Cultura, Política, Conflito.** Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2008.

WIKIPÉDIA. Disponível em <http://www.wikipedia.org> Acesso em 23/07/2011.

ZACCONE, Orlando. **Acionistas do nada: quem são os traficantes de drogas.** Rio de Janeiro: Revan, 2007.