

Reunificar a cidade: novas estratégias de desenvolvimento, novas governanças – identidade e coesão urbana

Reunifying the city: new development strategies, new governances – identity and urban cohesion

R esumo

Este trabalho foi preparado para ser apresentado no Seminário internacional “Reunificar a Cidade”, organizado em maio de 2000 pela Secretaria do Trabalho da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, como parte de um processo maior de reflexão sobre políticas públicas e luta contra pobreza. O Programa APD – Rio (objeto específico do texto) foi um dos lugares de experimentação vinculados com esta reflexão, particularmente na identificação de novos espaços e direções de desenvolvimento e integração urbana, de reconhecimento dos atores sociais ao nível local e de criação de parcerias entre atores diferentes (atores públicos, privados e da sociedade civil), de integração de políticas sociais, urbanísticas e de desenvolvimento econômico.

Palavras-chave: cidade, desenvolvimento urbano, favela, Políticas Urbanas, Políticas Sociais, pobreza, integração.

A bstract

A version of this paper was delivered at the International Seminar “Reunificar a Cidade” (Reunifying the City), organized by the Secretaria do Trabalho da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (Labor Secretariat of Rio de Janeiro City Hall) in May 2000 as part of a major reflection process on public policies and on the struggle against poverty. The APD-Rio Program (specific object of the present study) was a locus of experimentation associated with this reflection, particularly regarding the identification of new spaces, development directions and urban integration, the recognition of the social actors at local level and partnership formation among the different actors (public, private and civil society actors) and the integration of social, urban and economic development policies.

Key words: city, urban development, slums, Urban Policies, Social Policies, poverty, integration.

Gianfrancesco Costantini

Sociólogo.

Diretor do Programa APD – Rio de Janeiro (Comissão Europeia), de maio de 2000 a 2002.

Pesquisador Sênior do GRUPPO CERFE – Roma.



Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas – APD-Rio faz parte de um acordo de Cooperação entre a União Européia e a Secretaria Municipal da Habitação da Prefeitura do Rio de Janeiro; tem como objetivo a integração social entre a cidade e algumas pequenas favelas do Rio, que são Vila Benjamin Constant (Bairro Urca), Vila Parque da Cidade (Bairro Gávea), Vila Morett, Vila São Bento e Vila União da Paz (Bairro Bangu). Junto ao APD-Rio há também um programa irmão na Prefeitura de Santo André, em São Paulo, nas comunidades de Sacadura Cabral, Tamarutaca, Capuava e Quilombo.

Nas últimas décadas, as cidades têm, cada vez mais, sido envolvidas num conjunto de processos de dimensão global. Entre estes, talvez o mais visível e impactante seja o processo de globalização. Todavia, este processo tem sido objeto de um grande número de pesquisas e reflexões; não é este o lugar para tal discussão. Porém, vale a pena colocar em evidência algumas considerações a respeito.

Ao se falar de identidade e coesão urbana estamos falando de como as cidades não somente se confrontam com o processo de globalização econômico – financeiro, mas também com a globalização e internacionalização que interessam à cultura, à sociedade e às formas de organizar-se das comunidades, das próprias organizações e instituições aos diferentes níveis da sociedade civil do mercado, da administração pública.

Neste contexto, foi produzido o conceito de “governança” como governo conjunto da realidade social entre atores públicos, da sociedade civil e do setor privado. E neste contexto também pode ser situado o tema da integração da cidade como uma forma de conseguir uma condição de “governança” que permita às cidades serem atores que protagonizam e participam dos processos de globalização e não só como lugares onde se pro-

duz o impacto – quase sempre ou quase só, negativo – destes processos.

Sem dúvida, uma mudança importante na definição da “integração urbana” pode ser identificada como produto de muitas experiências e práticas realizadas, na última década, em muitos países – e também neste, e que finalmente foi “formalizada” ou “declarada”, em nível internacional, no processo de “Habitat II”.

Na conferência de Istambul, com a participação conjunta – e pouco usual – de atores diferentes, como os governos, as organizações internacionais, as municipalidades, as ONG, as organizações comunitárias, o setor privado, aconteceram algumas mudanças importantes nas políticas de gestão e desenvolvimento das cidades e dos assentamentos humanos:

- mudança de um foco sobre projetos para um foco sobre processos e sobre os atores que participam deles;
- mudança de um foco sobre a ação de um ator central para uma atenção às ações de muitos atores;
- mudança da aplicação de modelos estabelecidos para a adoção de um enfoque de produção de conhecimentos e de reconhecimento da realidade;
- transformação de uma concepção setorial das políticas de desenvolvimento e gestão das cidades para uma concepção integrada, baseada sobre a idéia de um desenvolvimento local com muitas dimensões.

Estes princípios e estas mudanças na definição das políticas de governo das cidades levam consigo uma grande demanda de experimentação e de novos conhecimentos. Há uma percepção difundida onde é possível identificar vias que podem ser efetivas para o desenvolvimento e para a integração de nossas cidades, mas que apontam rumos para

os quais ainda não temos instrumentos certos para seguir.

O programa APD se encaixa neste marco. Certamente, não como um lugar onde se tem soluções, mas, ao contrário, como um lugar onde se trata de definir demandas, identificar oportunidades e experimentar novos caminhos para levar a cabo uma ação de integração da cidade. Como se pode ver o Programa APD é um programa integrado de desenvolvimento urbano, com o objetivo de promover o exercício efetivo dos direitos de cidadania em algumas comunidades carentes do Rio de Janeiro e de Santo André, em São Paulo. O Programa é promovido pela União Européia e pelas Prefeituras do Rio do Janeiro e de Santo André, que também participam do seu financiamento. Cabe sublinhar que a União Européia em sua história de cooperação internacional teve muito poucos programas de desenvolvimento urbano e que este foi definido por iniciativa do Parlamento Europeu, então fora dos canais tradicionais das atividades de cooperação internacional européia.

São características principais do Programa:

- a participação comunitária;
- a busca de parcerias;
- o reconhecimento e aproveitamento (ou, talvez, melhor seria dizer valorização) dos investimentos da população;
- o fortalecimento das iniciativas locais;
- uma abordagem integrada;
- a idéia que as atividades e as práticas podem ser estendidas para outras comunidades e
- a flexibilidade

O APD é neste sentido um projeto piloto. As áreas territoriais do Programa compreendem cinco pequenas favelas de Rio do Janeiro e quatro favelas de pequeno e médio porte de Santo André. As atividades do proje-

to estão articuladas em quatro componentes: Habitat, Trabalho e Renda, Crédito e Desenvolvimento Social.

Feita esta apresentação geral do Programa, cabe pôr em evidência alguns pontos que podem tornar esta uma experiência interessante no marco da discussão sobre “identidade e coesão urbana”.

O Programa APD está de alguma forma tratando de experimentar algumas inovações concernentes a quatro âmbitos específicos das políticas de desenvolvimento e gestão das cidades na perspectiva de conseguir uma maior coesão e uma maior força frente aos processos que as afetam. Estes são o âmbito institucional, o âmbito da integração entre políticas, o âmbito de definição e experimentação de novas modalidades de ação e o âmbito da dimensão territorial.

O primeiro âmbito é o que se refere às relações entre os diferentes atores das políticas de desenvolvimento e gestão nas cidades. O programa é fruto, como já assinalado, de uma convenção entre a Comissão Europeia e as Prefeituras Municipais de Rio de Janeiro e Santo André. Além do mais, o Programa atua, na criação de mecanismos de participação e de reforço das organizações comunitárias e através da ativação de parcerias com ONG, institutos de capacitação, empresas, etc.

O processo de interação entre todos estes atores não acontece sem problemas: a escolha de uma convenção entre uma burocracia pública, representada pela Comissão Europeia, e duas administrações públicas como as Prefeituras, que, como é óbvio, não possuem a autonomia e a soberania dos Estados nacionais, leva consigo a necessidade de respeitar e conciliar dois sistemas jurídicos e administrativos – muitas vezes conflitantes entre si mesmos. Para sair desta situação, foi preciso, das administrações envolvidas, operar muitas vezes no limite das suas possibilidades e vínculos, o que certamente produziu mu-

danças até na forma de trabalhar destas instituições.

A escolha de trabalhar através do fortalecimento das comunidades e através de parcerias com organizações não públicas implicou numa flexibilização da programação, que precisou ser adaptada ao processo – muitas vezes menos rápido, das esperanças – de desenvolvimento das capacidades das próprias comunidades e, de outro lado, a visão da realidade social do programa e dos atores públicos participantes precisou ser negociada com a visão dos outros atores envolvidos nos processos em curso nas comunidades.

O segundo âmbito concerne à integração entre as diferentes políticas – de Habitat, Trabalho, Desenvolvimento Social e fortalecimento dos atores locais – num mesmo espaço territorial.

Também neste caso, a declaração desta integração no “documento de projeto” não parece ser suficiente: nossas administrações e nossas cidades já têm políticas sobre as diferentes dimensões da realidade urbana, mas estas são normalmente mais “políticas paralelas ou “coexistentes” que políticas integradas.

Uma integração verdadeira precisava – de um lado – da quebra de muros que existem entre as disciplinas referentes às muitas dimensões da cidade e – do outro – também da criação de um linguagem compartilhada entre os profissionais dos diferentes setores e entre todos os atores implicados, seja na administração pública, seja na sociedade civil.

Embora não se possa considerar este processo de construção de uma linguagem e de marco comum de referência como um processo acabado e ajustado, temos que pôr em evidência que uma ferramenta importante para fazer isso para nós foi a adoção de um marco conceitual e teórico do Programa baseado no conceito de exclusão social.

A exclusão social se define neste marco como um conjunto de processos menores, vinculados a fatores de risco de diferente natureza (ambiental, social, econômica, jurídica, política, cultural – só para dar alguns exemplos) que tem a capacidade, sobretudo quando se juntam e se acumulam uns aos outros, de colocar as pessoas em condições de dificuldade, até chegar às diferentes formas de pobreza e miséria, e que ao mesmo tempo enfraquecem as capacidades locais de criar iniciativas sociais, de sobrevivência e de desenvolvimento dos grupos sociais.

A aplicação deste conceito num contexto territorial definido – as comunidades, ou o local – permite-nos encontrar um espaço comum para a integração das interpretações disciplinares e das ações que estão além de seus objetivos particulares, têm os objetivos gerais de reduzir a incidência dos fatores de exclusão social e promover a emergência de capacidades locais de iniciativa social e econômica.

Neste sentido, a redução da exclusão social na cidade tem algumas implicações necessárias:

- o desenvolvimento de identidade, que está sempre vinculado à emergência de capacidades de iniciativa social;
- um crescimento na integração e na coesão interna da cidade, que só pode ser produzido pela presença, pela emergência e pelo reconhecimento das identidades dos grupos e dos atores sociais;
- o fomento de uma capacidade maior da cidade, em suas partes e como conjunto de fazer frente aos desafios da globalização.

O terceiro âmbito está diretamente vinculado ao segundo. A integração das políticas na cidade precisa identificar e experimentar novas metodologias de ação, novos jeitos para definir e implementar estas políticas. O trabalho do APD neste sentido é talvez um trabalho ao nível

micro, nestas comunidades onde está sendo trabalhado.

Com certeza, um ponto fundamental foi a busca de instrumentos para poder facilitar e fomentar a participação ativa dos moradores das comunidades. A escolha do Programa APD foi de não criar novas organizações, mas fomentar e fortalecer a articulação dos atores coletivos existentes nas comunidades (vale sublinhar que às vezes as comunidades têm um tecido social muito débil, provavelmente por causa das próprias condições de miséria existentes).

Particularmente, o APD tem trabalhado na articulação – dentro das comunidades e das associações de moradores existentes – de grupos de referências que possam ter o papel de influenciar – e em perspectiva, governar – a definição, a implementação e o controle das iniciativas de desenvolvimento nessas comunidades.

Articular estes grupos implica apoiar o processo de formação de lideranças nas comunidades e apoiar a integração destas novas lideranças – que muitas vezes surgem na implementação de atividades e através da própria percepção pela comunidade de umas prospectivas de câmbio

(mudança?) – com as lideranças existentes. Neste quadro, acredita-se também ter um papel importante a criação de vínculos no interior de cada comunidade e entre as diferentes comunidades implicadas no Programa. Nesse sentido, a busca de participação é orientada até a geração de um processo de fortalecimento do “capital social local”, mais que simplesmente uma consulta aos “grupos alvos”.

Nesta ação de fortalecimento se tratou de envolver outros atores da sociedade civil, ao invés de fomentar formas não mediadas e diretas de intervenção da administração pública nos espaços das comunidades. Intervenção que muitas vezes arrisca, por causa do próprio caráter e da própria natureza da administração pública, produzir efeitos paradoxais e não desejados como, entre outros, os conflitos.

Um elemento muito importante na ação do Programa foi então a implicação de ONG e organizações de comunidade surgidas também em outras áreas da cidade, tanto com uma tarefa de implementar as ações diretamente previstas para conseguir objetivos particulares (como, por exemplo, os de capacitação profissional), como também com uma tarefa de intermediação que permitisse resolver os problemas vinculados àquela que pode ser definida como “escassa transparência” da sociedade civil pela administração pública.

Sem dúvida, o processo de definição de práticas que permitam uma integração real das diferentes políticas públicas na cidade é no momento ainda incipiente. Um outro elemento fundamental para o APD é então a utilização e a promoção de atividades de pesquisa. No APD, desde os primeiros momentos do Programa foi tomada a decisão de fazer pesquisas para preparar as ações e acompanhá-las.

O último ponto que deve ser assinalado em referência à produção de modos para integrar as ações setoriais é a busca de modalidades para fomentar a flexibilidade e a adaptabilidade

destas ações frente às condições e às mudanças que se produzem nas realidades das comunidades alvo do Programa. Talvez este seja ainda um desafio muito grande. Entretanto, uma via para lograr isto parece ser o reconhecimento dos atores locais e a adaptação dos marcos contratuais e administrativos do Programa (e então das próprias administrações públicas que participam disso) aos tempos e às necessidades destes atores.

O quarto âmbito de inovação do Programa é aquele referido à dimensão territorial. Nas convenções entre Comissão Européia e Prefeituras se tinham escolhidos – sobretudo no Rio de Janeiro – favelas de dimensão pequena, entre 100 e 600 residências. Isto talvez no momento de assinar os convênios foi somente vinculado com a necessidade de ter um Programa que fosse complementar aos programas existentes para as favelas de médio e grande porte.

Na realização do Programa isto se transformou num conjunto de desafios e possibilidades:

- em primeiro lugar, esta dimensão faz com que o tema da integração das favelas na cidade formal não seja só um “slogan” ou uma “palavra de ordem”, ao contrário uma possibilidade real e ao mesmo tempo uma necessidade. A pequena dimensão, de fato, não permite lograr a efetividade das ações e uma sustentabilidade econômica e social das iniciativas locais, mas estas são possíveis somente através da integração com o entorno;
- pois as pequenas favelas – também graças às suas diferentes localizações na cidade – parecem lugares de produção/permanência de identidades diferentes, como também de diferenciação cultural e social interna e onde – ao mesmo tempo, às vezes – a mesma defini-

ção duma identidade (também em referência com o espaço físico) encontra dificuldades, que se traduzem num desafio para o fortalecimento das organizações de comunidade;

- e ainda, a grande diversificação entre as pequenas favelas – diversificação social, econômica, cultural, na definição do espaço, nas modalidades habitacionais, nas relações com a cidade formal, produzem um desafio pela identificação de modalidades da ação apropriadas;

- finalmente, a pequena dimensão das favelas abrangidas pelo APD permite um monitoramento das ações de uma forma que pode permitir considerar o Programa como um verdadeiro campo experimental, onde uma parte importante dos fenômenos e das forças tem uma visibilidade (e ainda, se pode assinalar que a pequena dimensão das favelas onde o Programa trabalha permite reduzir os riscos legados pela experimentação de novas metodologias e novas maneiras de definir e implementar as políticas de desenvolvimento e gestão das cidades).

Com a intenção de considerar, efetiva e seriamente, os desafios e as oportunidades vinculados com a dimensão das pequenas favelas, o APD está, progressivamente, mudando de uma focalização das ações sobre as “comunidades-alvo” para um enfoque mais aberto, orientado até a integração com o entorno.

Com todas estas considerações e comentários, procurou-se esclarecer porque o Gruppo CERFE¹, um instituto de pesquisa social, sediado em Roma, envolveu-se no programa APD. Com efeito, o CERFE, que desde os primórdios dos anos 80 – embora muito pouca gente falasse de desenvolvimento urbano – realiza ativi-

dades com enfoque sobre esse tema e nasceu com o compromisso de construir vínculos entre o mundo da pesquisa e o mundo das políticas, encontrou neste Programa um espaço particularmente interessante. Este espaço provavelmente pode ser vinculado com um outro lugar onde o CERFE está tratando de fomentar este vínculo entre pesquisa e políticas urbanas – no seu sentido mais amplo – ou seja o Fórum dos pesquisadores sobre os assentamentos humanos que foi criado como uma resposta da comunidade científica às questões abertas em Habitat II – como entre estas que foram tratadas neste escrito.

Mas esta é uma outra história.

Recebido em 14.07.03. Aprovado em 12.10.03.

Nota

- 1 E-journals: <http://www.europeansynthesis.org> – www.africansocieties.org Website: <http://www.gruppocerfe.org>

Gianfrancesco Costantini

gcostantini@gruppocerfe.org
rel.ita-eur@gruppocerfe.org
cerfe@tiscalinet.it

CERFE Group (CERFE – Laboratorio – ASDo) Via Monte Zebio, 32
00195 – Roma – Itália