



# XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

---

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

---

FRAGMENTAÇÃO SOCIOPOLITICO-ESPACIAL NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO E O DESAFIO DA DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO MUNICIPAL

**Julia Berezovoya Assis** (UFF) - ju\_bere@hotmail.com

*Mestre em Geografia pela Universidade Federal Fluminense, professora das redes estadual e privada de ensino.*

# Fragmentação Sociopolítico- Espacial na Cidade do Rio de Janeiro e o Desafio da Democratização da Gestão Municipal

---

## Resumo

O Rio de Janeiro é considerado nesse artigo como uma cidade fragmentada em seu tecido socioespacial e político. Esse processo tem consequências na dinâmica da política urbana cotidiana, assim como na gestão municipal. A questão que se coloca é de que maneira a gestão municipal pode ser democratizada a partir desse contexto socioespacial de fragmentação. O artigo está dividido em quatro partes: 1) análise das estratégias de luta na disputa pela produção do urbano e da gestão municipal, focando na via institucional e nos movimentos populares, 2) caracterização do debate sobre fragmentação do tecido sociopolítico espacial, 3) as potencialidades e limites da questão local na gestão urbana e 4) análise da fragmentação a partir da atuação das associações de moradores da cidade do Rio de Janeiro, pesquisa em andamento. A concepção neoliberal, dominante na gestão da cidade, se desdobra na reprodução do espaço e amplia ainda mais as desigualdades socioespaciais e políticas. Procederemos a uma análise dos desdobramentos provocados por esse novo modelo de gestão, seu consecutivo processo de fragmentação e as formas de resistências a partir da mobilização da sociedade, em especial, através da atuação das associações de moradores da cidade do Rio de Janeiro.

# **Fragmentação Sociopolítico- Espacial na Cidade do Rio de Janeiro e o Desafio da Democratização da Gestão Municipal**

## **Introdução**

A cidade é um recorte especial para a análise dos processos sociais e sua relação com a materialidade. As relações sociais são espaciais, ou seja, a cidade não é somente um palco para a realização dos fenômenos (CARLOS, 2004). É na cidade que a sociedade produz e se reproduz assim como é *locus* fundamental para a acumulação de capital. A cidade é condição, meio e produto das relações sociais e pode reproduzir suas desigualdades. Mas é também espaço de disputas, conflitos políticos e resistências e é assim que ela se realiza enquanto potencialidade de um espaço coletivo, que é, no entanto, apropriado por interesses privados. É sob o prisma da corporatização das cidades que se torna fundamental compreender as relações políticas locais e estratégias territoriais numa tentativa de analisar como os lugares reagem frente às novas questões colocadas pelas mudanças globais de produção, consumo e distribuição.

As mudanças sociopolíticas e espaciais decorrentes da dinâmica urbana recente devem ser avaliadas, principalmente em função dos megaeventos que o Brasil e a cidade do Rio de Janeiro sediarão nos próximos anos, pois a organização desses eventos passa a fazer parte de um modelo de planejamento urbano do tipo “empresariamento urbano<sup>1</sup>”, com conseqüências na produção do espaço urbano, na gestão municipal e na democratização das riquezas produzidas pela cidade. Os impactos que já podem ser observados são: primeiro, a gentrificação de fragmentos da cidade, com a expulsão dos trabalhadores das áreas centrais e nobres (principalmente da Zona Sul). Segundo, a valorização do solo urbano em áreas com a implantação de UPP (Unidades Pacificadoras da Polícia) e com obras de melhoramento pelo poder público. E, terceiro, um aumento do rendimento do capital imobiliário e especulativo que, com a crise das bolsas, buscou o mercado imobiliário como nova forma de acumulação de capital extraída do solo urbano, agora ainda mais valorizado com os investimentos públicos destinados a preparar a cidade para esses eventos. A cidade em si se torna uma mercadoria, o que aumenta a fragmentação do seu tecido sociopolítico espacial e as possibilidades de elaboração de políticas públicas voltadas para a superação da questão urbana<sup>2</sup>.

Apesar do constante avanço do capital na produção e reprodução do espaço urbano da cidade do Rio de Janeiro, consideramos que vivemos um momento fundamental para a consolidação das inovações institucionais em torno da Reforma Urbana e suas conquistas legais incorporadas na Constituição de 1988 e expandidas pelo Plano Diretor e Estatuto da Cidade. Esses instrumentos visam, sobretudo, estabelecer limitações ao exercício do direito

de propriedade, definir uma nova esfera de direitos, os direitos urbanos, e pautar uma concepção mais democrática de gestão de cidade (CARDOSO, 2003). Com isso, abre-se mais uma possibilidade de controle social sobre a acumulação de capital no espaço urbano, historicamente marcado por profundas desigualdades que se perpetuam no tempo e no espaço. É um processo constante e tenso entre as forças que atuam no espaço urbano, onde os marcos iniciais de controle social já foram lançados, tanto no plano institucional, quanto no acúmulo das lutas populares.

A dinâmica urbana reflete a estrutura social e também reproduz essa desigualdade e as possibilidades de distribuição de riqueza (RIBEIRO e SANTOS JUNIOR, 2005). Esse artigo visa avaliar a relação entre participação popular e um possível fortalecimento da luta pela Reforma Urbana, partindo do princípio que a fragmentação do tecido sociopolítico espacial, processo inerente ao desenvolvimento capitalista brasileiro, dificulta a criação de uma agenda de direitos à cidade. Avaliar essa relação do capital com o solo urbano e compreender seus desdobramentos na ampliação das desigualdades sociais e do direito à cidade, como preconizado por Henri Lefebvre, nos ajuda a contextualizar essa luta a qual buscamos analisar nesse trabalho. Essas formas em que se transfiguram o capital têm impactos espaciais e se refletem no fazer política na cidade. Santos Junior e Ribeiro mostram como os direitos políticos da cidade são mais fortes nas classes médias urbanas, o que supõe uma pesquisa mais detalhada para avaliar os mecanismos de dominação política e econômica dessas classes e buscar estratégias de lutas para a real democratização da sociedade, para além do separatismo tão em voga. Buscamos, nesse artigo, dar ênfase à luta organizada dos moradores de bairro como uma forma de contribuir para a avaliação do seu alcance e suas influências na democratização da gestão municipal.

Esse artigo está dividido em quatro partes. Incluiremos: 1) breve ponderação sobre diferentes estratégias de luta na disputa pela produção do urbano e da gestão municipal, 2) caracterização do debate sobre fragmentação do tecido sociopolítico espacial 3) a questão local na gestão urbana e 4) análise da fragmentação a partir da atuação das associações de moradores, pesquisa em andamento, para avaliar como a fragmentação sociopolítico espacial influencia na forma de fazer política na cidade

## **1) Democratização da gestão pública: via institucional X movimentos populares?**

Governo, agentes privados e sociedade civil estão em constante tensão pela apropriação da política urbana. Essas tensões tendem a aumentar com a aproximação dos megaeventos. Buscaremos analisar a via institucional e suas limitações em relação a uma

efetiva transformação da nossa questão urbana, como por exemplo, na forma como Planos e Projetos são discutidos e implementados, ilustrados no caso da revisão do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro<sup>1</sup>, que representou um retrocesso em relação às conquistas do Plano Diretor de 1992. Abordaremos brevemente as potencialidades e avanços de vias menos institucionalizadas dos movimentos populares, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), e os impactos de suas ações na sociedade, como ocupações de prédios vazios pela cidade, pressionando o cumprimento da função social da propriedade e da cidade. Entendemos que, para avançarmos tanto na a compreensão da nossa condição urbana como para a avançarmos na sua transformação, a dicotomia institucionalização x ações diretas deve ser superada, onde as duas vias se complementem como fundamentais para a elaboração de caminhos que busquem a garantia do direito à cidade para todos. A via institucional, no entanto, vem passando por retrocessos na cidade do Rio de Janeiro e os movimentos populares, pressões por diferentes agentes.

### ***1.1 Via institucional: Revisão do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro***

Em relação à via institucional, muito foi conquistado com o Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro em 1992 que adotou, dentre outros princípios, a ideia de Gestão Democrática da Cidade. A habitação de baixa renda foi eleita como foco principal da questão urbana daquele momento através de um diagnóstico da cidade feito durante o processo de elaboração do plano. A questão local foi considerada, buscando dar voz a sociedade civil em diferentes escalas. No entanto, os governos abandonaram esse Plano (Relatório de avaliação técnica das propostas de revisão do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, 2010 e SOUZA, 2004, p. 504). Em 2001, face às pressões para a sua revisão, o então Prefeito, para cumprir uma obrigação meramente legal, solicita sua revisão. A opção, no entanto, foi pelo Planejamento Estratégico da Cidade. Recentemente, elaborou-se o Substitutivo 3 que, segundo o relatório, “parece incapaz de enxergar a cidade, como algo mais que uma soma de fragmentos” (RELATÓRIO, 2010, p 11). Outras emendas foram anexadas, representando as estratégias da nova coalizão do governo que assumiu a prefeitura em 2009, visando preparar a cidade para o pacote Porto Maravilha, Programa de Aceleração do Crescimento, o Programa Minha Casa, Minha Vida e para a Copa do Mundo em 2014 e Olimpíadas em 2016. As discussões para a revisão do Substitutivo 3 ficaram conhecidas como Anexo à Mensagem n 36, foram formuladas em tempo recorde, restringindo o debate a alguns setores da prefeitura e vereadores, com fraca participação.

---

A questão ambiental no novo plano é enfatizada e a participação, ou seja, a possibilidade de instaurar uma pedagogia da cidade, fator incorporado em outros documentos, como o Estatuto da Cidade, foi limitada. O relatório ressalta também a falta de conhecimento por parte da população sobre o significado do Plano Diretor em orientar a política urbana e os detalhes da sua tramitação (Relatório, 2010, p.15). Apresenta uma dura crítica ao formato de realização das Audiências Públicas, insuficientes para dar conta das discussões necessárias para um efetivo diagnóstico das questões urbanas, para elaboração de propostas coletivas e garantir uma participação “qualificada”, violando diretrizes contidas no Estatuto da Cidade, na Lei Orgânica do Município e nas Resoluções do Conselho Nacional das Cidades, que estabelecem a garantia da participação da sociedade em todos os processos. O relatório, com base nessas e outras críticas, recomendou a suspensão imediata do processo que pretendia instituir o novo Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro (aprovado no final de 2010).

Outras críticas ao Substitutivo 3, onde se encontra o substancial de propostas para a cidade, como as áreas prioritárias para intervenção e os índices de aproveitamento para se pensar a ocupação e o crescimento da cidade, é que este plano prepara a cidade para a promoção imobiliária e perde-se de vista a ênfase na solução dos problemas urbanos existentes, o que caracteriza o modelo neoliberal de gestão de cidades. Ou seja, comparando o Plano Diretor de 1992 ao atual, o relatório faz ponderações importantes em relação ao Substitutivo 3: 1) o desaparece o enfoque na habitação social, 2) a favela aparece como uma ameaça a cidade, 3) há um estreitamento da participação da sociedade civil, 4) a ascensão da pauta ambientalista prioriza a proteção dos recursos naturais em detrimento da vida humana e 5) constatação da afirmação de instrumentos de captação de recursos privados pelo poder público.

Ou seja, as lutas no plano institucional são importantes, pois demonstram uma clara tensão entre as forças governistas e seu bloco (no sentido gramsciano), nesse caso, com os setores empresariais em detrimento da sociedade civil organizada e suas demandas históricas de direito à cidade. Esse espaço deve ser monitorado e ocupado, pois dali saem as referências e o aparato legal para a intervenção na cidade. Mas isso, como vimos, não é o suficiente para garantir uma mudança significativa no nosso desenvolvimento urbano.

## ***1.2 Os movimentos populares e a cidade***

A questão habitacional brasileira apresenta um grande déficit habitacional e moradias precárias, o que evidencia a desigualdade de renda e a lógica da produção capitalista da moradia enquanto mercadoria. Somado a isso, há o papel do Estado que historicamente tem

valorizado certas áreas da cidade em detrimento de outras através de investimentos públicos, assim como tem norteado o desenvolvimento urbano, a partir de planos e projetos, desconsiderando a questão da justiça social, o que aumenta ainda mais a fragmentação do tecido sociopolítico espacial.

Focaremos aqui brevemente em ações mais diretas e organizadas em ocupação de prédios abandonados na cidade, principalmente em sua área central, resultado da atuação de movimentos populares como MTST, Movimento Nacional de Luta por Moradia e a Frente de Luta Popular. Com a aparente crise dos tradicionais ativismos sociais urbanos, como as associações de moradores e sindicatos, o avanço da precarização das condições de trabalho e o avanço do modelo neoliberal, principalmente após a década de 1990, novas formas de mobilização e organização social surgiram e se consolidam hoje no cenário de luta nacional. Esses movimentos populares têm objetivos específicos, a moradia e, a partir daí, constroem uma ampla agenda de luta (SOUZA e RODRIGUES, 2004). Suas formas de organização e ação, mais do que impactam nos processos que dinamizam a cidade, territorializam espaços na cidade, tornando-se práticas de socialização e atividades político-pedagógicas, resignificando e refuncionalizando espaços antes desocupados e/ ou abandonados, “vazios urbanos” aguardando valorização.

É por meio da ocupação de prédios vazios que os integrantes forçam a negociação com Estado e proprietário dos terrenos e imóveis, numa ação mais direta e combativa. São ações que evidenciam as contradições do desenvolvimento do capitalismo no Brasil e o grande déficit habitacional em que vivemos, possibilitando a negociação entre os agentes produtores do espaço, como poder público e iniciativa privada e democratizando o acesso ao solo urbano. Em suas ocupações, priorizam estabelecer a função social da cidade e da propriedade em detrimento da especulação ou ao lucro. Na cidade do Rio de Janeiro, algumas ocupações, como Chiquinha Gonzaga, Quilombo das Guerreiras e Manoel Congo são exemplos da luta desses movimentos.

A resposta do Estado tem sido agir com repressão na sua face mais visível e imediata e, na parte lenta e estrutural, desconsiderar essa parcela da população e suas reivindicações, muitas vezes criminalizando-os, como explicitado no relatório de revisão do Plano Diretor. Como estão integrados a dinâmica urbana da cidade do Rio de Janeiro, esses movimentos enfrentam outros embates, como choques com o tráfico de drogas e as milícias, o que pode não acabar com as ocupações, mas contribuem para seu enfraquecimento e conseqüentemente as resistências em relação ao avanço do capital na cidade.

Esses movimentos, no entanto, não estão desarticulados. O MTST, por exemplo, tem forte relação com o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e se organizam em diferentes estados, apresentando uma base nacional. As lutas locais se somam a reivindicações que chegam à escala nacional, como a emenda substitutiva que instituiu o

Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), visando à atuação integrada da União, estados e municípios na definição e implantação de políticas habitacionais para a população de baixa renda, resultado da luta Fórum Nacional pela Reforma Urbana, que agrega vários desses movimentos.

Buscamos aqui destacar algumas questões relacionadas a essa forma de luta que, a partir de ações mais diretas e da territorialização, se articula em diferentes escalas e com outros movimentos em busca de uma sociedade mais justa, igualitária, democrática e que seja construída coletivamente. Os movimentos populares estão integrados nas suas ações as vias institucionais, mas não dependem somente dela.

## **2) Fragmentação do tecido sociopolítico espacial na cidade do Rio de Janeiro: do que se trata?**

Faz-se necessário, antes de apresentar o Rio de Janeiro enquanto pano de fundo da nossa análise, esclarecer o uso do termo fragmentação. Como mostra Marcelo Lopes de Souza, em Fobópole, esse é um termo que vem sendo usado com pouco rigor e, muitas vezes, como sinônimo de dualização, segregação e de cidade partida. Para o autor, fragmentação tem a ver com fragmentos, partes da cidade que, por vários motivos, não se conectam mais ou estabelecem poucas relações umas com as outras. Ou seja, não pode ser segregação, pois segregação acontece quando uma parcela da sociedade é forçada ou induzida, contra a sua vontade, a viver confinada àquele local. A fragmentação do tecido sociopolítico-espacial não é setorial, mas como o termo coloca, é *espacial*. Com a difusão da territorialização do tráfico de drogas, das milícias e a auto-segregação das elites, várias interações espaciais diminuem, tendem a desaparecer ou tornam-se muito seletivas (SOUZA, 2008, p. 58). A cidade se segmenta por fronteiras invisíveis e ilegais, que reduz a mobilidade intra-urbana tanto de pobres quanto da classe média (SOUZA, 2008, p. 59).

Ao analisar as organizações políticas de um bairro da Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro, Copacabana, parte da elaboração da dissertação de mestrado, a fragmentação do tecido socioespacial político foi um termo importante na compreensão da dinâmica espacial local. Através da análise no âmbito do bairro, sem cair nos riscos de fazer generalizações a partir de deduções de experiências locais, destacamos algumas questões sobre a produção do espaço urbano e sobre a forma de fazer política na cidade. Havia uma dificuldade de integração entre as diferentes associações de moradores do local, assim como um distanciamento da gestão municipal, dificuldade de negociação com as esferas do governo de forma coletiva e desconhecimento de fóruns de debates realizados pelo Movimento



Nacional pela Reforma Urbana. Como extensão dessa pesquisa, algumas questões permaneceram: estaria o mesmo acontecendo nos movimentos de bairro pela cidade? Como se organizam os moradores nessa instituição “associação de moradores” pela cidade? Há uma integração entre elas? Como a fragmentação do tecido sociopolítico espacial influencia no fazer política da cidade? Como avaliar o impacto da fragmentação na vida política da cidade?

Em *A Prisão e a Ágora*, Marcelo Lopes de Souza mostra que há uma segregação ocorrendo nas cidades brasileiras, uma parte da população, com baixo poder aquisitivo, é empurrada a ocupar terrenos na condição de posseiros ou comprar lotes em loteamentos irregulares nas periferias da cidade enquanto outra, as elites, se auto-segregam em condomínios fechados. Cita também o período, principalmente entre as décadas de 1960 e 1970, onde as remoções de favelas na cidade focavam as áreas nobres, principalmente a Zona Sul (ver também ABREU, 1987). Essa segregação tem como marco a Reforma Pereira Passos do início do século XX e é classificada por Marcelo Lopes de Souza como segregação do tipo “clássica” ou tipo “brasileira”. A fragmentação se acrescenta a segregação e a agrava (SOUZA, 2006, p.474).

A fragmentação, segundo o autor, compromete a própria ideia de cidade enquanto unidade na diversidade (SOUZA, 2004, p. 500) e afeta os fundamentos “da vida pública e da democracia” (SOUZA, 2004, p. 501). Ou seja, a participação nos territórios dominados por traficantes e milicianos fica comprometida pela forte manipulação e poder desses grupos sobre a política local, assim como a troca com as partes mais ricas da cidade se enfraquece, por preconceitos, desconfianças, restrições físicas (falta de espaços para negociações), pelo estigma e pela necessidade de manutenção do status quo. A questão que se coloca é: como atingir uma efetiva democratização da gestão municipal em uma cidade fragmentada sociopolítico e espacialmente?

O acesso desigual a cidade traz conseqüências sérias para a forma de fazer política urbana levando a um “hibridismo institucional” (RIBEIRO e SANTOS JUNIOR, 2005, p. 91) contando com instituições democráticas formais, porém com baixa capacidade participativa e com descrédito na eficácia do Estado. Já por sua parte, a administração municipal tem adotado um estilo empresarial de gestão, evidenciados no Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro e no processo de Revisão do Plano Diretor como mencionado anteriormente no item 1, o que afasta ainda mais setores da sociedade civil organizada da gestão municipal. A revisão do Plano Diretor, aprovada em 2010, mantém o teor da segregação do tipo clássica, pois, em nome da preservação do meio ambiente, institui normas para a remoção das comunidades populares de seu local de moradia. A favela não é mais parte do debate sobre habitação e passa para a questão ambiental. A proposta do ordenamento territorial, baseado em uma regionalização da cidade em quatro Macrozonas e Áreas de

Planejamento, sendo elas a Controlada, Condicionada, Incentivada e Assistida, leva a um aprofundamento da segregação residencial e conseqüentemente da fragmentação do tecido socioespacial político, pois “separa territorialmente os grupos sociais segundo sua renda” (RELATÓRIO, 2010, p. 36). De modo que o novo Plano Diretor segue em direção oposta ao preconizado pelo Movimento Nacional Pela Reforma Urbana, prevalecendo a ideia de desenvolvimento urbano como um negócio em favor de um pequeno grupo que se beneficia em detrimento da cidade como um todo. É a consolidação da cidade-empresa-mercadoria-negócio (VAINER, 2003).

### **3) Valorização da escala local na gestão urbana**

Com as inovações na legislação urbanística decorrentes da Constituição de 1988, a escala local é enfatizada, de modo que a função social da cidade e da propriedade passa para a competência municipal, o que pode ampliar espaços/ arenas públicas para a participação local. Sobre as potencialidades do local, Boschi (1992) analisa experiências de governos que estimularam a relação entre agentes públicos e cidadãos e a efetivação de práticas de gestão descentralizadas. No entanto, apontou riscos que podem decorrer dessa prática. A descentralização política pode levar ao fortalecimento das instâncias decisórias e esse é um de seus aspectos positivos, a partir da relação com setores organizados da sociedade. Entretanto, ela não pode ser usada para eximir o Estado dos seus atributos. Raquel Rolnik também apresenta os problemas com o termo participação, já que atualmente há uma constante tensão entre ações efetivamente democráticas e ações assistencialistas que pouco discutem as raízes fundamentais dos problemas urbanos das grandes cidades brasileiras.

Para Rolnik e Somekh (2002), a descentralização política, o fortalecimento da autonomia local e dos municípios e o princípio da participação, marcos da década 1980, podem ser analisados a partir de duas vertentes: 1) como uma efetiva tendência democratizante, aumentando a participação direta da sociedade civil no controle da gestão pública e 2) foca no processo de modernização desta gestão, visando a eficiência dos governos locais que se embasam nos ideais neoliberais. A tendência em relação a uma ou outra vertente vai depender da correlação de forças de cada local. No entanto, ressaltam as autoras, muitas questões como, por exemplo, infra-estrutura, devem ser discutidas em escalas mais amplas e destacam os impactos do vazio político institucional nos espaços políticos metropolitanos no país.

A dimensão local também foi tema incluído no relatório de avaliação do novo Plano Diretor a cidade do Rio de Janeiro. O que se constatou, mais uma vez, foi a desconsideração da dimensão local nas definições da política urbana, reduzindo, por

exemplo, o papel dos antigos Projetos de Estruturação Urbana (RELATÓRIO, 2010, p. 48). A participação também foi negligenciada, principalmente pelo enfoque empresarial do novo documento, transferindo grandes poderes a iniciativa privada (p. 58). Iniciativas populares de programas, propostas legislativas e projetos podem ser encaminhadas, mas deverão passar pelo poder executivo e as possibilidades de acompanhamento e controle social do sistema de planejamento urbano aparecem de uma forma bem limitada. Essa participação fica, em muitos casos, restringida ao COMPUR e outros conselhos, onde a representação da sociedade civil é fraca (RELATÓRIO, 2010, p. 65-67).

Marcelo Lopes de Souza (2004) também traz uma reflexão sobre a questão da escala. Reverter o quadro de fragmentação remete a processos em diferentes níveis, para enfraquecer as forças e os fatores responsáveis pela fragmentação, como a questão da segurança, por exemplo, que não pode ser enfrentada somente nos marcos locais. Mas ressalta que muito pode ser feito na escala local e foca na questão das ações com cunho “político-pedagógico” (SOUZA, 2004, p. 509). Com a perspectiva da descentralização política e da valorização da escala local para lidar com as questões urbanas, a necessidade de articulação entre as arenas de discussão/ação para que haja efetivamente uma política de desenvolvimento urbano se faz fundamental.

#### **4) Fragmentação sociopolítica espacial analisada pela atuação das associações de moradores da cidade do Rio de Janeiro**

As associações de moradores foram selecionadas para ajudar a compreender a dinâmica urbana da cidade em seu processo de fragmentação do tecido sociopolítico espacial. Essas são associações civis que apresentam inúmeras formas de atuação. Algumas são formadas a partir das contradições do urbano e podem ser meio de expressão das aspirações coletivas locais, reivindicam mudanças e pressionam o Estado a democratizar-se e podem ser protagonistas no processo da Reforma Urbana. Segundo Borja (1986), isso força o surgimento de uma nova concepção de Estado, não a reduzida, como um aparato tecnoburocrático separado da sociedade, mas um estruturado em diferentes escalas e com competências próprias, com canais efetivos de participação da sociedade na política. As associações de moradores podem se configurar enquanto espaços de renovação da gestão pública. Marcelo Lopes de Souza (1999) aponta, como aspectos positivos das associações de moradores no caso brasileiro, o trabalho de conscientização, de conquistas sociais e a criação de novos espaços que surgiram como sementes de ações autonomistas. Apresenta as inúmeras razões que levaram ao seu declínio, como a crise econômica dos anos 1980, o comportamento demagógico e autoritário das administrações

municipais, migração de ativistas para partidos políticos, cooptação de líderes pelas administrações locais e partidos políticos, influencia partidária junto as associações de moradores, burocratização dos movimentos de bairro, personalismo, microrreformismo e separação entre os ativismos sociais. Nas associações de moradores analisadas nessa pesquisa, esses fatores ainda estavam presentes, práticas que poderíamos classificar como um retrocesso em relação a que se pretende de um movimento autônomo e do que se pode considerar um exercício político que resulte em uma pedagogia da cidade, se consolidaram e agora fazem parte do ideário do que constitui as próprias associações de moradores<sup>3</sup>. O autor aponta para algumas particularidades do declínio do ativismo de bairro em favelas, a separação entre bairro e favelas, descrita como uma separação institucional e “calcada em preconceitos e distâncias sociais” (SOUZA, 2005, p. 165), o clientelismo e efeitos desestruturadores e desmobilizadores do tráfico de drogas.

As associações de moradores do bairro de Copacabana foram analisadas com base na tríade participação-rede-escala e consideradas como agentes do Movimento Nacional de Reforma Urbana<sup>4</sup>. A escolha desse movimento se deu pela sua possível capilaridade na sociedade. Tais associações estão nos bairros e podem contribuir para a criação de espaços públicos de diálogo entre os moradores de uma mesma área e entre outros movimentos, assim como ser um canal de intermediação com o Estado. No entanto, esse movimento, após intensa mobilização no final da década de 1970 e 1980, passa por um período de retração no que concerne a sua atuação e atração sobre a população (SOUZA, 2000). O conceito de rede territorial política (LIMA, 2005) pode ajudar-nos a tecer algumas considerações sobre a atual configuração política desse movimento, pois a escolha das associações de moradores enquanto objeto de estudo baseou-se na suposição de que estas poderiam, ao configurar redes, ampliar a sua escala de luta e recompor o tecido socioespacial da cidade e, se ao agirem em diferentes escalas, poderiam avançar no seu projeto político, que é, inicialmente, abrir espaços públicos de debate para os moradores.

Atualmente, as associações de moradores são ainda expressivas em termos de quantidade, mas sua representatividade e seu papel foram drasticamente alterados nos últimos anos. Elas aparecem, na literatura acadêmica, entre os meios de comunicação e no senso comum, como um movimento em declínio, o que nos faz refletir sobre as reais possibilidades de uma participação efetiva da sociedade organizada na gestão da cidade a partir desse movimento e dessa forma de mobilização e nos faz refletir sobre formas alternativas de intervenção na gestão urbana. Essa é apenas uma das formas de participação dos cidadãos na política.

A tendência separatista e defensiva da classe média e da elite já foi analisada em alguns trabalhos (RIBEIRO e SANTOS JUNIOR, 2005) e isso pode estar contribuindo para a criação de espaço públicos de debates políticos fracos, já que o que tem predominado na

gestão da cidade do Rio de Janeiro são espaços políticos onde esses conflitos não são expostos, mas sim, busca-se um consenso para transmitir a imagem de uma cidade pronta para receber investimentos, promovendo e mantendo a valorização desigual de suas áreas. Essas podem ser considerados forças externas do movimento, ou seja, o contexto político, econômico social e espacial em que ele está inserido. Dentre os fatores internos de mobilização ou de desmobilização estão as diferenças entre as próprias associações de moradores. Estariam elas associadas ao padrão de fragmentação do processo socioespacial político da cidade, ou seja, como essa fragmentação se expressa na ação política? Como elas dialogam, quais são os espaços de debate? O que as separa? Como isso reforça a fragmentação do tecido socioespacial da cidade? Há alguma possibilidade de recomposição?

Não podemos discutir a cidade sem mencionar o território, uma vez que ao debatermos a sociedade estamos sempre nos referindo à relação “sujeito-território” (SOUZA E SILVA e BARBOSA, 2005). Sendo assim, nossa concepção de movimento social também é intrinsecamente relacionada ao de território uma vez que estes são referenciados territorialmente e resultam das tensões e conflitos de um determinado recorte do espaço urbano. Concordando com Marcelo Lopes de Souza em relação ao papel do espaço na teoria social crítica, “A sociedade ‘se faz’ *na e pela* história, mas, igualmente, *no e pelo* espaço” (SOUZA, 2006, p.166) e enfatiza a necessidade de geração de novas alternativas de mudanças socioespaciais que partam de propostas dos movimentos sociais, assim como a compreensão da dinâmica urbana deve partir também de uma análise espacial.

Com base na concepção de rede política territorial, analisaremos a atuação das associações de moradores da cidade do Rio de Janeiro, as relações com as diferentes arenas políticas e seus atores e sua contribuição para o Movimento Nacional de Reforma Urbana. No entanto, devido a continuidade do modelo socioespacial de segregação da cidade do Rio de Janeiro, “ocorre uma dessolidarização entre as classes superiores e inferiores com relação aos destinos do conjunto das metrópoles” (RIBEIRO e SANTOS JUNIOR, 2005, p. 103), algo que foi detectado ao longo da dissertação de mestrado concluído pela autora. Havia uma luta de classes no movimento de associação de moradores no bairro analisado (Copacabana), que é fragmentado, e isso se reflete na sua organização interna o que, parece-nos, é uma constante para o resto da cidade, pesquisa em andamento e com a cautela de evitar generalizações a partir de um determinado particularismo. Sendo assim, a possibilidade de configuração de amplas redes políticas territoriais, numa tentativa de recompor o território, encontra inúmeras barreiras, dentre elas, a fragmentação do tecido sociopolítico espacial.

## **. Considerações Finais**

Os impasses para uma profunda transformação da nossa condição urbana são muitos e caminhos em direção a uma sociedade mais justa, democrática e menos fragmentada dependerão da correlação de forças estabelecidas nesse processo. Porém, há de se considerar que, apesar da conquista institucional nos últimos anos ser notável, os níveis de pobreza e exclusão sócio-espacial permanecem altíssimos, o que nos faz refletir sobre a real eficácia desses novos instrumentos e sobre as atuais estratégias de luta pelo direito à cidade, evidenciando a necessidade de monitorar as novas e renovadas forças atuantes na produção do espaço e da política urbana que tendem a ampliar a desigualdade social e o acesso aos direitos à cidade. Numa sociedade marcada por fortes desigualdades socioespaciais, faz-se necessário avaliar o alcance da nossa recente democracia, ultrapassando a barreira do voto (democracia representativa), mas de elaborar, monitorar e avaliar projetos, assim como uma maior liberdade de pressionar (democracia direta).

O fraco diálogo entre as associações de moradores de diferentes classes sociais no bairro ficou claro ao longo da elaboração dessa pesquisa, assim como o pequeno interesse em relação à política mais geral da cidade ou a dificuldade de se integrar a ela. A perspectiva da Reforma Urbana, nas associações de moradores do bairro não fazia parte de suas agendas e muitos participantes se mostravam descrentes com as novidades da legislação. Outras associações não viam como seu o papel de transformar a cidade, mas sim o seu local, muitas vezes substituindo a função de prestação de alguns serviços do Estado em seu território de atuação. Havia pouca articulação entre as associações, distantes da criação de uma rede política territorial, e era fraca a relação com outros movimentos sociais. Ou seja, constatamos, ao longo de quase três anos de investigação, uma dificuldade, naquele recorte da cidade, de inserção em questões escalares mais amplas da cidade e pouca integração entre as associações de moradores do próprio bairro.

Essas dificuldades não são circunscritas somente a esse movimento. Percebemos, ao participar de Fóruns promovidos pela rede nacional de Reforma Urbana, todas as dificuldades para uma efetiva transformação do espaço urbano brasileiro, na tentativa de garantir uma urbanidade e o direito à cidade para todos. Pretendemos agora, para dar continuidade a essa pesquisa, avaliar a atuação das associações de moradores na cidade do Rio de Janeiro e o seu papel na democratização da gestão da cidade. Avaliar como a sociedade civil se organiza e monitorar as ações políticas dos diferentes agentes produtores do espaço urbano parece ser um caminho para compreensão da democratização da gestão municipal urbana e para a construção de uma pedagogia urbana.

## Bibliografia

- ABREU, M. Evolução Urbana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IPLAN RIO/ZAHAR, 1987.
- ASSIS, J. Novo Movimento Social? Um estudo sobre os diferentes rumos da Associação de Moradores do Bairro Peixoto, Copacabana. Monografia, CEG Geografia, Niterói, UFF, 2007.
- \_\_\_\_\_. Copacabana me engana? Uma análise das estratégias territoriais das associações de moradores do bairro. Dissertação de Mestrado, PPGE. Niterói, UFF, 2008.
- BORJA, J. *Estado y ciudad*. Barcelona: PPU, 1988.
- BOSCHI, R. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador, Rio de Janeiro: DADOS - Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol.42, nº 4, pp. 655- 690, 1992.
- BUENO, L. Forma e sentido da resistência na cidade do Rio de Janeiro: a luta da ocupação Quilombo das Guerreiras. Dissertação de Mestrado, IPPUR. Rio de Janeiro, UFRJ, 2008.
- CARDOSO, A. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, L C. Q.. e CARDOSO (orgs.). A. Reforma Urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro, Revan: FASE, 2003.
- CARLOS, A. O espaço urbano. Novos escritos sobre a cidade. São Paulo: Contexto, 2003.
- FERREIRA, J. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. Anais do Simpósio "Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização". UNESP Bauru e SESC Bauru, 2005.
- \_\_\_\_\_. Gestão democrática e participativa: um caminho para cidades socialmente justas? Revista Democracia Viva, do Ibase. No. 18, setembro/outubro de 2003.
- HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento urbano: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. Espaço e Debate, São Paulo, Ano XVI, n. 39, p-48-64, 1996.
- LIMA, I. Redes Políticas e recomposição do território. Tese de Doutorado. PPGE. Niterói: UFF, 2005.
- LIMA, S. Metamorfose na luta por habitação: o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), Tese de Doutorado, IPPUR, Rio de Janeiro, UFRJ, 2004.
- MARICATO, E. e SANTOS JUNIOR, O. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. Teoria e Debate, no 66, abr-jun 2006.
- Relatório de avaliação técnica das propostas de revisão do Plano Diretor decenal da cidade do Rio de Janeiro, IPPUR, UFRJ, 2010.
- RIBEIRO, A. Urbanização sem urbanidades: um cenário de incertezas. Ensaio FEE, Porto Alegre, (16) , p. 556-590, 1995.
- RIBEIRO, L. e SANTOS JUNIOR. Democracia e cidade: divisão social da cidade e cidadania na sociedade brasileira. Análise social, XL (174), 2008

ROLNIK, R. 2009 Democracia no fio da navalha. Revista Eure, Vol. XXXV, No 104, abril 2009.

ROLNIK, R. e SOMEKH, N. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. Cadernos de Metrópole n.8, pp. 107-117, 2º sem.2002

SOUZA, M. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento in Casto, I. et alli (orgs.) Geografia: conceitos e termos. Rio de Janeiro, Ed. Bertrand Brasil, 1995.

\_\_\_\_\_ Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2005.

\_\_\_\_\_ Participação popular no planejamento e gestão de cidades sociopolítico-espacialmente fragmentadas: um ensaio sobre enormes obstáculos e modestas possibilidades. In: Carlos, Ana Fani Alessandri, e Lemos, Amália Inês Geraiges (orgs.), Dilemas urbanos, novas abordagens sobre a cidade. São Paulo, Contexto, 2005.

\_\_\_\_\_ O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil: 2005.

\_\_\_\_\_ A prisão e a ágora. Reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand, 2006.

\_\_\_\_\_ Fobópole: o medo generalizado e a militarização da questão urbana. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2008.

SOUZA, M e RODRIGUES, C. Planejamento urbano e ativismos sociais. São Paulo, UNESP, 2004.

SOUZA E SILVA, J. e BARBOSA, J.L., Favela. Alegria e dor na cidade. Rio de Janeiro, Editora Senac Rio, 2005.

VAINER, C. Utopias urbanas e desafio democrático. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, no 105, p 25-31, jul-dez 2003.

---

<sup>1</sup> O termo “empresariamento urbano” é aqui usado conforme preconizado por HARVEY em “Do gerenciamento ao empresariamento urbano: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio”, 1996.

<sup>2</sup> O que estamos considerando aqui como questão urbana é a negação do direito à cidade, que pode ser observada a partir da “irregularidade fundiária, no déficit habitacional e na habitação inadequada, na precariedade e deficiência do saneamento ambiental, na baixa mobilidade e qualidade do transporte coletivo e na degradação ambiental” (MARICATO e SANTOS JUNTIO, 2006, p. 3).

<sup>3</sup> Para mais detalhes sobre o movimento de bairro em Copacabana ver ASSIS, J. Copacabana me engana? Uma análise das estratégias territoriais das associações de moradores do bairro. Dissertação de Mestrado, PPGEQ. Niterói, UFF, 2008 e Novo Movimento Social? Um estudo sobre os diferentes rumos da Associação de Moradores do Bairro Peixoto, Copacabana. Monografia, CEG Geografia, Niterói, UFF, 2007.

<sup>4</sup> O FNRU é um movimento social urbano que aglutina vários movimentos e entidades, atuando na correlação de forças ao se fazer presente nos diversos espaços criados para a elaboração de uma política nacional de desenvolvimento urbano. Os princípios da Reforma Urbana trazem no seu cerne o ideal de uma cidade mais justa e democrática, a partir do controle social da gestão dos recursos e do fazer política na cidade.