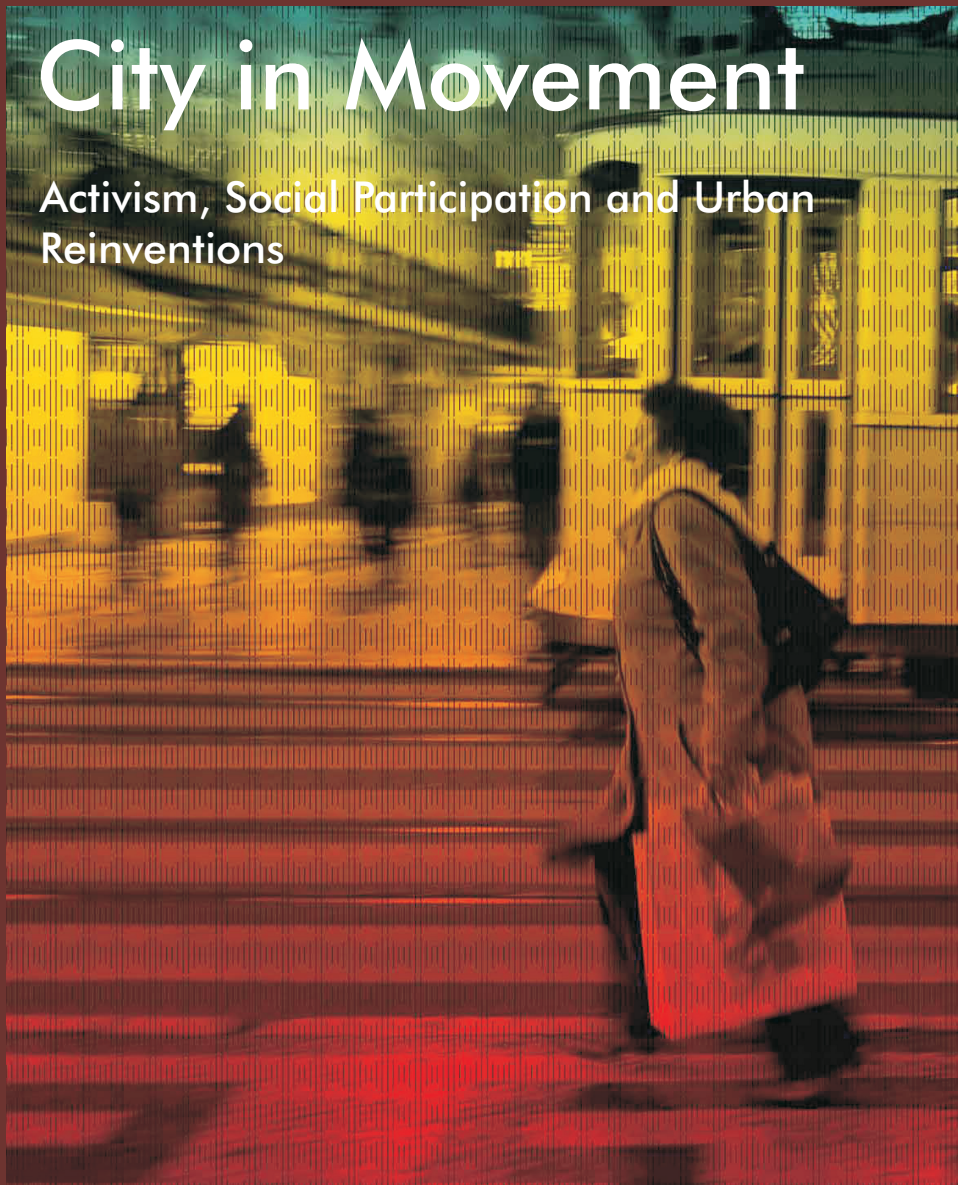


Inês Pereira, Nuno Nunes e Ioana Florea
(editors)

SICYUrb • vol. IV

City in Movement

Activism, Social Participation and Urban
Reinventions



SICYurb • Proceedings of the Second International Conference of Young Urban Researchers, vol. IV

City in Movement

Activism, Social Participation and Urban Reinventions

SICYurb • Proceedings of the Second International Conference of Young Urban Researchers

- Vol I *Mobility and Urban Flows. From Transnational Movements to Virtual Flows*
(organizado por Rita d'Ávila Cachado e Joana Azevedo)
- Vol II *Urban Culture in Action. Politics, Practices and Lifestyles*
(organizado por Lígia Ferro, Otávio Raposo e Pedro Abrantes)
- Vol III *Making the City Work. Agency in a Changing World*
(organizado por Gonçalo Gonçalves e Bruno Monteiro)
- Vol. IV *City in Movement. Activism, Social Participation and Urban Reinventions*
(organizado por Inês Pereira, Nuno Nunes e Ioana Florea)
- Vol V *Recomposing the Urban Fabric. Centralities and Peripheries Revisited*
(organizado por João Pedro S. Nunes e Pedro Costa)
- Vol VI *Building and Living the Urban Space. Housing, Tourism and Segregation*
(organizado por Patrícia Pereira e João Martins)
- Vol VII *Public Sociability and Spatial Forms. Meanings and Relations*
(organizado por Graça Indias Cordeiro, Renato Carmo e Sofia Santos)

Inês Pereira, Nuno Nunes e Ioana Florea (eds.)

SICYurb • Proceedings of the Second International Conference of Young Urban Researchers, vol. IV

City in Movement

Activism, Social Participation and Urban Reinventions

Alexandra Leandro
Antonella Maiello
Camille Devaux
Camille Gardesse
David Veloso Larraz
Filipe Humberto Torres Mesquita Borges de Macedo
Gilles Maignant
Laura Escudero Zabala
Mag.^a(FH) Marie-Therese Sagl
Marcos Veríssimo
Mauro Amoroso
Muna Makhoulf
Rafael Soares Gonçalves
Rafaelle Monteiro de Castro
Rodrigo Faria Gonçalves Iacovini
Sébastien Passel
Valéria Pinheiro
Vera Bartolomé Día

Lisboa, 2013

© Inês Pereira, Nuno Nunes e Ioana Florea (eds.), 2013

Inês Pereira, Nuno Nunes e Ioana Florea (eds.)

City in Movement. Activism, Social Participation and Urban Reinventions

Primeira edição: novembro de 2013

ISBN: 978-989-732-152-8

em repositório ISCTE-IUL: <http://hdl.handle.net/10071/4307>

Composição (em caracteres Palatino, corpo 10)

Conceção gráfica e composição: Lina Cardoso

Capa: Lina Cardoso

Imagem da capa: Daniel Moreira

Reservados todos os direitos para a língua portuguesa,

de acordo com a legislação em vigor, por Inês Pereira, Nuno Nunes e Ioana Florea

Contactos:

ISCTE, Instituto Universitário de Lisboa, Av. Das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa

Tel.: +351 217903000 • Fax: +351 217964710

E-mail: geral@iscte.pt

Página: <http://www.iscte-iul.pt/home.aspx>

Índice

Índice de figuras e quadros	vii
Introdução	1
1 South memphis revitalization action plan	3
<i>Vera Bartolomé Díaz</i>	
2 When do participants learn within the public participatory process?	21
<i>Antonella Maiello</i>	
3 L'habitat participatif	49
<i>Camille Devaux</i>	
4 Stratégies et interactions dans les démarches participatives pour les projets urbains	65
<i>Camille Gardesse</i>	
5 Pour une optimisation des stratégies territoriales en contexte complexe	83
<i>Gilles Maignant e Sébastien Passel</i>	
6 Conflitos e ambiguidades no planejamento urbano participativo no Brasil	93
<i>Rodrigo Faria Gonçalves Iacovini e Valéria Pinheiro</i>	
7 A arquitetura participativa de Filipe Balestra na Rocinha	111
<i>Filipe Humberto Torres Mesquita Borges de Macedo</i>	

8	Social capital and proactivity in the third age	133
	<i>Mag.^a(FH) Marie-Therese Sagl</i>	
9	Identidade, conflitos e desafios para os movimentos sociais brasileiros no campo da reforma urbana	153
	<i>Rafaelle Monteiro de Castro</i>	
10	Da luta pelos direitos ao reconhecimento como dever	165
	<i>Rafael Soares Gonçalves, Mauro Amoroso</i>	
11	A marcha mundial da maconha no Rio de Janeiro	179
	<i>Marcos Verissimo</i>	
12	Brigadas vecinales de observación de derechos humanos	197
	<i>Laura Escudero Zabala</i>	
13	La cuestión de la participación en la encrucijada de la gobernanza urbana	211
	<i>David Veloso Larraz</i>	
14	Aproximación antropológica a la resistencia vecinal contra la apropiación capitalista de la ciudad	225
	<i>Muna Makhoulouf</i>	
15	Coping with <i>diversity</i> in urban schools do “powerful” teachers need to be <i>empowered</i>?	237
	<i>Alexandra Leandro</i>	

Índice de figuras e quadros

Figuras

1.1	SoMe RaP project proposal schedule and required resources	7
2.1	River basin of <i>Rio-Botas-Iguau</i>	31
4.1	Le pôle Châtelet-Les-Halles accessible par 3,1 millions de personnes à moins de 30 minutes	68
4.2	Le “mille-feuilles” des Halles	69
4.3	Schéma du système d’acteurs général de l’opération des Halles (organismes)	72
4.4	Deux processus de construction d’expertises des citoyens	79
5.1	Les quatre grandes familles de conflits d’intérêt dans l’élaboration de projets territoriaux	86
5.2	Optimisation et décision (Maignant, 2010)	89
5.3	Liens entre optimisation, prospective, géographie du mieux et développement durable	91
7.1	CCTV, maquete do projecto da sede da televisão estatal da R.P. da China, Projecto do O.M.A. de Rem Koolhaas, onde Filipe Balestra participou	112
7.2	Percurso de Filipe Balestra	112
7.3	Projecto de requalificação da comunidade Dharavi em Bombaim, envolvendo estratégias de auto construção e habitação evolutiva.	114
7.4	Filipe Balestra na T.I.S.A. (The Informal School of Architecture) na Cova do Vapor na Trafaria, onde está a iniciar um processo de reabilitação urbana participativo e informal	114
7.5	Vista da Rocinha em 1968	116
7.6	Vista da Rocinha em 2007	116
7.7	Planta de localização da Escola da Rocinha	118
7.8	Plantas da Escola da Rocinha, incluindo situação anterior	118

7.9	Alçados propostos para a escola da Rocinha	119
7.10	Estratégia de desenvolvimento da Obra	119
7.11	Escola da Rocinha durante a construção	121
7.12	Sr Guilherme Lima, o Mestre de obras contractado para dirigir a construção da escola e dirigir os voluntários	121
7.13	A escola durante a obra	123
7.14	Sala do terceiro piso durante a obra	123
7.15	Sala do terceiro piso após as obras	125
7.16	Sala do terceiro piso durante a obra	125
7.17	Sala do primeiro piso (Biblioteca) após as obras	127
7.18	Terraço no quarto piso após as obras	127
7.19	Sala aulas	129
7.20	Sala aulas	129
8.1	Table of research areas for “Oekotopia”	141
8.2	Neighbourhood Cohesion over all research areas and all participants (Scale from 16 to 80; high values for high neighbourhood cohesion)	143
8.3	Neighbourhood Cohesion of people in retirement over all research areas (Scale from 16 to 80; high values for high neighbourhood cohesion)	143
8.4	Location-based identity over all research areas and all participants	144
8.5	Location-based identity over all research areas and all participants	144
8.6	Index for location-based identity over all research areas and all participants	145
8.7	Index for location-based identity of people in retirement over all research areas (Scale from 5 to 25; high values for high location-based identity)	146
8.8	Boundaries of the residential area of non-retirees in Murfeld.....	147
8.9	Boundaries of the residential area of retirees in Murfeld	147
11.1	Saída da Marcha da Maconha no Rio de Janeiro (07/05/2011), Praia de Ipanema — ao fundo, o Morro Dois Irmãos e a Favela do Vidigal	180
11.2	Jocosidade na manifestação pró-cannabis nas areias de Ipanema	182
11.3	Viaturas da PM interditando o fluxo de trânsito para a realização da Marcha da Maconha	183
11.4	Sob o olhar de um participante da Marcha da Maconha, o oficial de policia que comanda o grupo de PMs conversa com equipe de jornalistas que cobriam a manifestação	186

11.5	Marcha da Maconha de Niterói (15/05/2011). Ao final, manifestantes se reúnem para formar o desenho da folha de cannabis nas areias da Praia de Icaraí	188
11.6	Aparição dos músicos do Planta na Mente convidando a platéia do Rio das Ostras Jazz & Blues Festival para acompanhar a Marcha da Maconha	189
11.7	Marcha da Maconha de Rio das Ostras (24/06/2011), realizada durante o Rio das Ostras Jazz & Blues Festival	190
11.8	Barraca do etnógrafo, em primeiro plano, no <i>camping</i> em Rio das Ostras	191
12.1	Toma de decisiones del colectivo de BVODH. Elaboración Propia	205

Quadros

12.1	La acción directa no violenta de BVODH. Elaboración propia	211
------	--	-----

Introdução

O presente volume recolhe 15 artigos, resultantes de outras tantas comunicações apresentadas na SicyUrb — *Second International Conference of Young Urban Researchers*. A esmagadora maioria destas comunicações foram apresentadas no âmbito da *Track 1*, intitulada: *A Cidade em Movimento: Participação, activismo e identidades*, a qual foi coordenada por Inês Pereira e Nuno Nunes.

No chamada inicial desta *track*, propunha-se uma reflexão sobre alguns dos protagonistas centrais da cidade: movimentos sociais, associações, grupos informais e outras redes e estruturas de pertença e participação: participantes ativos na construção multivocal da cidade e elementos centrais numa cidade alternativa e contestatária, marcada por dinâmicas de conflito, poder e negociação, consubstanciadas em eventos de contestação, redes e circuitos de activistas e nichos de resistência. O *call* fazia ainda referência ao forte pendor identitário destas redes e movimentos, e apelava à reflexão sobre novas formas de participação social, num mundo em acelerada transformação e onde novas dinâmicas, como as redes transnacionais e virtuais, se interligam com a intervenção local no espaço urbano.

Os textos que em seguida se apresentam — e que representam apenas uma parte das comunicações apresentadas e debatidas no âmbito desta *track* — respondem de forma diversa a estas questões iniciais a partir de uma multiplicidade de pontos de vista. A diversidade constituía de resto uma característica mais apelativas da SicyUrb e manifestava-se em termos tanto disciplinares como geográficos.

A primeira metade dos textos presentes neste volume (do 1 ao 7) mostram como a própria construção da cidade é produto da participação ativa dos seus habitantes. Oferecem exemplos diversificados de como os indivíduos se organizam para construir a cidade, bem como experiências particulares de envolvimento das populações no espaço urbano. Abordagens *top-down* e *bottom-up* aparecem lado a lado, sempre relevando o impacto da participação social na construção urbana. A partir de casos decorridos nos Estados Unidos

da América, em França e no Brasil, podemos perceber como o planeamento urbano, a arquitectura e a renovação urbana se podem abrir às populações que vivem a cidade e que nela reclamam participar.

Na segunda parte (textos 8 ao 15), observamos mais de perto alguns protagonistas da cidade, centrando-nos particularmente em atores coletivos, movimentos sociais e culturais, que têm o seu papel de protagonismo na História política urbana, seja através da organização de reivindicações sobre a cidade, seja através das suas ações que transformam o panorama urbano, com pequenas ações de resistência ou com a organização de eventos emblemáticos do calendário urbano. Chegam-nos exemplos da Alemanha, do Brasil, de Portugal e do Estado Espanhol que nos mostram como, em diversas paragens, estes movimentos fazem, também, a construção política, simbólica e espacial da cidade, contribuindo com mais uma peça para o grande caleidoscópio urbano. Estes textos, quer cobrem temáticas tão diferenciadas como movimentos de trabalhadores, organizações de vizinhos, grupos profissionais e marchas pela liberalização da cannabis contribuem com importantes reflexões sobre os limites fluídos da acção coletiva urbana: nuns casos encontramos movimentos organizados e estabelecidos, noutras atores coletivos mais difusos, partilhando identidades comuns.

Com o conjunto de contribuições deste volume, percebemos o impacto significativo do envolvimento da sociedade civil na construção da cidade, seja em iniciativas específicas ou em movimentos com continuidade, seja centrando-nos no planeamento e renovação urbana seja dando ênfase à construção simbólica do território. Participar na cidade, reclamando-a, agindo nela e sobre ela e reinventando-a, como nos propunham as diferentes sessões da *Track 1*, surge assim como um processo complexo de resistência, organização política e vivências pessoais e coletivas, dinâmicas que se cruzam e interse-tam num espaço urbano diverso, contestado e contestatário.

South Memphis revitalization action plan Lessons from organizing and coalition building in bottom-up planning

Vera Bartolomé Díaz

Fulbright Grantee (vera_bartolome@hotmail.com)

Abstract

Bottom-up planning efforts often face challenges of isolation, lack of institutional support or open opposition from the institutionalized power structures. This paper explores a case in Memphis, TN to answer to the “How did you...?” question when responding to those challenges in bottom-up planning efforts. Ken Reardon’s practice in South Memphis is informed by Alinsky organizing tradition. Some strengths and weaknesses of this bottom-up revitalization plan are described to ultimately shed light on how to build successful coalitions for equality and bottom-up planning.

Introduction

Process and purpose are so welded to each other that it is impossible to mark where one leaves off and the other begins or which is which (Saul Alinsky, *Rules for Radicals*, p 122)

This paper explores how more democratic local governing is born when citizens form social movements and provide themselves with a democratizing experience which pushes for a more equitable policy making. As Obama (2004: 133) contended when explaining why he became an organizer in Chicago: “Change won’t come from the top... change will come from mobilized grass roots.”

More concretely, I am interested in how such democratizing experiences manage to broaden themselves by building coalitions that support them, raising funds and organizing in order to become a legitimate interlocutor with local/regional governments, and to push for policy changes. Here we analyze the relationship between a neighborhood experience and its relationship with the local government, what change means for these practitioners, how they deal with a complex past and its consequences on the present, and who does what and how do they do it?

All these questions will be explored in a case: the South Memphis Revitalization Action Plan (SoMe RaP). I focus on the “external strategy” of the plan and how the plan built relationships (of cooperation or conflict) with other communities and agents and their interests. Here I focus on the political faces, how power was built and transformed so that it had pragmatic results in the mid-term, and also how coalitions were made and the strengths and weaknesses of the chosen strategy.

My approach here is to answer the question: “How did...?” To address this question I listened to the people who were in the process of “doing it”. This therefore, is neither a case study nor a discourse analysis exercise. I explore how others (Kenneth Reardon and Katherine Lambert-Pennington) have overcome some obstacles when pursuing what I have pursued in my own work. Reardon is a well established engaged scholar with a 30 year experience in participatory planning and Lambert-Pennington an assistant professor (anthropologist) born and raised in Memphis, TN with no experience in participatory efforts.

Why have I picked SoMe RaP? A contemporary experience allowed me to collect vivid experiences on the process: the small defeats and victories and the reactions, the reconfigurations and the unexpected solutions to the problems. An on-going process is harder to appraise but more interesting for me in terms of strategy and how that strategy was developed. By having some of the protagonists speaking about the process of their work I got more details about the process, and more accurately answered the “How...?” question. Second, I wanted to know how Ken Reardon worked. He is known for his engagement with communities and equity planning, something I care deeply about.

In the following section, Reardon’s and Lambert-Pennington’s voices will drive us through the SoMe RaP effort, the problems and solutions they found as part of the steering committee and as faculty of the University of Memphis as well.

In a more epistemological way my, attempt echoes what Dunne and Pendlebury (2003: 203) say about the practical knowledge and empirical findings in social sciences. They contend of descriptive studies that “when they are well done, they possess what might be called epiphanic power, they disclose an exemplary significance (Lovelie, 1997) in the setting they depict so that it proves capable of illuminating other settings without need for rerouting through abstract generalities.” It is this “epiphanic power” and “exemplary significance” I wish to highlight in the SoMe RaP experience.

I, necessarily, interpret the interviews by dividing them into pieces but I still hope that the voices can speak for themselves and have the epiphanic power for the reader they clearly have in real life.

Objectives and research questions

In my experience as an engaged scholar in the university, as a non-profit practitioner, and as an activist in Madrid (Spain), participatory efforts mostly face the same barrier: the lack of support for grass roots efforts by elected officials and the public practitioners' bureaucratic inertia that stifle innovation. I have experienced participatory efforts that get initiated by grass roots organizations or the state but when it comes to implementing the ideas and making the institutional changes that they usually require, there is an apathetic if not contrary response of those who are outside the process. Moreover, this apathy embodies the different interests or strategies other actors in the city have that collide with bottom-up planning and planning for equality.

My goal here is not to analyze why and how this apathy happens but to describe an experience in the US that is similar to the one I had, so I can learn about how the US practitioners dealt with similar challenges. Therefore, all the inquiries that I am making in this paper are not about the first stages that usually happen in the community with negotiations and education, but the later stages: when the common goals are set up (at least initially). Interestingly, during the interviews, the practitioners spontaneously focused more on this external facet than on the internal one, because it poses more challenges for this project as well as it did in those projects I participated in Spain.

The challenges of that "external strategy" also involve what we need from those who are not in the neighborhood/community and the many "hows" in bottom-up planning: how do we build relationships with them? How are those relations influenced by structural constraints like history, class and race, neoliberalism and institutional inertia in modernist planning? Can those issues be overcome and how? Once I have described and unpacked the "How?" question, I summarize some lessons that illustrate efficacious strategies.

There are several ways to approach the research of coalition building, depending whether the research analyzes coalitions for progressive planning (e.g. Forester, J, 1990 and Clavel, P, 1986) or grassroots organizing (e.g. Payne, C. M., 2007 and Rogers, M. B., 1990). The organizing tradition in the US is broad and very rich and it has been highly influential for a certain type of planning. The SoMe RaP experience is informed by that tradition, especially by Saul Alinsky. His most cited book *Rules for radicals* (Alinsky, 1971) is a compendium of his strategies and tactics to organize and build power in grassroots. I frame Ken Reardon and Lambert-Pennington's work in South Memphis in that tradition, because is where they (especially Reardon) frame it. The lessons section is built on Alinsky's work and how it manifests in this bottom-up planning effort. I also pose some questions to the problematic areas in the project and give some broad recommendations on how to solve them. I will tackle critical issues such as how to build coalitions to leverage power in order to open negotiations. I will do so by assessing the internal

functioning SoMe RaP effort and analyze what changes could be done in it so that it's leveraging of power results in more efficacious outcomes for the community and planning team.

So.me. rap external strategy. an on-going process

South Memphis Revitalization Action Plan is a participatory effort that started in 2008. The neighborhood, South Memphis (SoMe), is ninety per cent¹ black with a median income of \$34,000 while the rest of the state earns a median wage of \$54,000. Forty per cent of the population is under the poverty line in this community. However, the housing stock is in good shape and there is a high rate of owners which has justified improvements on the properties. Assets like community pride collide with challenges like crime, poverty, weak transportation, low education levels, vacant lots and lack of primary care physicians. The neighborhood used to be a white craftsman bungalows settlement, but from the 1970s white flight coincided with lack of investment in the area. This broad-brush description of the area is very similar to many other poor black communities in the US.

Ken Reardon was invited by Reverend Kenneth Johnson to join his church in an effort of improving the neighborhood mostly by assessing its physical and social conditions and then raising funds to respond to the "objective" needs of the area's residents. However, Reardon proposed a broader and deeper scope of work, which entailed a participatory process of regaining trust, empowerment and self-organization of the residents through the process of setting up a revitalization plan. In order to accomplish this, the University of Memphis brought Lambert-Pennington in and coordinated with other departments to set up courses where students were the responsible for engaging with the community and mobilizing it.

The participatory process led by AME Church Reverend K. Johnson and the University of Memphis took almost a year and a half to write a revitalization plan and identify the main objectives of education, public safety, import substitution, quality affordable housing, employment and entrepreneurship, alternatives to auto-based transportation, health and wellness education, and energy conservation.

Around one thousand people participated in the development of the plan, whose steering committee was formed by citizens (mostly black women), AME Church members, the community development corporation "The Works" (linked to the AME Church), other non-profit practitioners, and University of Memphis professors Lambert-Pennington and Reardon.

1 For all the information about the plan and the proposals: <http://www.theworkscdc.org/somerap/>

	Immediate-Term (years 1-2)	Short-Term (years 3-5)	Long-Term (years 6-7)
Need Staff	Current Volunteers	Part-time staff required	Full-time staff required
Funding Requirement	Less than \$25,000 per project	Less than \$200,000 per project	Less than \$21 million per project
Outside Technical Assistance	None	Modest level of planning and program development assistance	Ongoing technical assistance required from an experienced national TA provider, such as LISC or Enterprise

Figure 1.1 SoMe RaP project proposal schedule and required resources

Source: University of Memphis and The Works CDC. (2009:14)

The participatory process resembles many other efforts, and it is not my object of study here. I would like to note that the number of people participating was quite high and that the facilitators (students, professors and non-profit practitioners) were white.

SoMe RaP was planned as a 7 year strategy, with the following characteristics, indicated in figure 1.1

The prioritized proposals were:

- South Memphis Farmer’s Market, broadly needed because the area is a “food desert.”
- South Parkway Restoration Project, recovering what it used to be, a City Beautiful designed parkway restoring accessibility to the area.
- Café Reconcile comes to Memphis. Similar to the ex-offenders initiative in New Orleans.
- South Memphis Music Legacy Project, rooted in the Stax Records and music tradition in the neighborhood.
- South Memphis Pioneer’s Plaza, a 26,000 sq ft retail space.

After a year and half of participatory diagnosis, in July 2010 the implementation stage began. At that point I traveled to Memphis and interviewed Reardon and Lambert-Pennington about what the development of the project had been since I last spoke to them in November 2009. While in the first contact they were finalizing the plan, in August 2010 the plan was already being implemented. So, naturally, I wanted to know what happened.

The plan was written, what happened next?

The plan was passed both by the Land Use Control Board (an advisory committee composed of citizens which produces official reports for the City Council) and the City Council. The passing of the plan did not mean that the city was funding the plan, but the plan had become officially accepted by the City of Memphis' planning department.

SoMe RAP passed because it was a well written document, a compelling material collectively built by students, professors and a wide group of residents. Secondly, it passed because there was a very clear strategy of communication with the council representatives and subsequently, with all the members of the City Council through one-on-one interviews, led in the most part by residents. Lambert-Pennington explained,²

When we had the plan we took it to the city council. Government officials were surprised, but delighted; we got a lot of positive feedback just on the document itself. There was a real process of preparing residents and doing community education around the city council political process and the politics in getting this citizen's plan passed....

In the preparation meetings we took a list with the names and numbers of the council people. Residents volunteered to call them and set an appointment with them. Then we role played. I'd play the councilman who was trying to avoid the subject and we played out how would this work, what are some of the strategies politicians use to try to avoid committing to something. [...] Many things that we said in the role play happened [chuckles], it was terrific!

Part of that political education the practitioners provided was in the form of stepping back from the central role and letting the neighbors lead the process of contacting, interviewing and pressing the elected officials to support the participatory plan they had developed. This put into practice part of Alinsky's famous quote: "Do not do for the people what they can do for themselves". Lambert-Pennington observed too, "the tendency of city council people is to look to the experts (us) but in this case the residents really took it themselves and ran with it. We were there to answer the technical questions".

In those one-on-one interviews residents told their stories to their representatives and urged them to endorse the plan. That point of view was complemented by that of the "experts", who most of the time were silent in the interviews and only spoke when directly asked to do so. This is an example of a

2 All quotations by Katherine Lambert-Pennington are extracted from an interview I conducted with her on 8/20/2010.

good expert-citizen relationship: the residents were actually leading the process, empowering them with practical tools to interact with the institutions.

The result of the vote was surprising even for the team. Lambert-Pennington reports,

With the City Council we had one on one meetings but you never know, because politics are politics. I have seen this happen in Memphis, that you think that things are going forward and you think you have it figured out and you think that you have done all the right stuff and then out of nowhere the (worst) thing happens. But, it passed. Unanimously.

If the plan passed, we're good!... or not...

Despite the plan passing there was some opposition by both the City and the "neoliberal machine." There was an incumbent department head who administered all the federal funding for community and housing issues who should have been the more direct and obvious ally of the plan but who actually opposed it. This being a community development project in which residents make a participatory diagnosis of their needs and put in place proposals to solve their problems, the community development responsible in the City was expected to acknowledge and back the effort. However, this bureaucrat's reluctance was due to his belief in centralized planning and his fear of losing power in his relationship with the mayor. This changed the whole direction of the plan.

The SoMe RaP team was able to isolate where the opposition in the city exactly comes from. Strategically, it is a significant difference to approach an amorphous opposition from an institution than to isolate who is opposing what and why. Dorothy Cotton explains something similar about the Civil Rights Movement schools she taught in: "We demystified government for people" (Cotton, 2001:9). By identifying those who oppose the plan, coalition building becomes easier: the objective is build power in order to make pressure exactly where it is needed.

Knowing that a part of the city was not supporting the plan, a constructive partnership was developed between university, residents, city council and philanthropic community to actualize the proposals in the plan, overcoming the lack of support by the Housing and Community Development Department.

SoMe RaP counted on having the City as one of the main funders of some specific proposals. At least twelve proposals' local funding were planned to be from the Housing and Community Development Department. This department was therefore a gatekeeper. The result of this department not supporting the plan is that although most of the funding in the plan was to come from public institutions (at local, state and federal levels), two years into the project all the funds had come from private organizations. The philanthropic community appears to be a major supporter of the plan, and they liked that actions to be

taken were rooted in and had risen from a participatory community plan. Lambert-Pennington explained,

Reverend Robinson was raising funds for his projects. Now, one of the things the foundations love about the projects is that they are part of the process, that projects are connected to this bigger thing that has so much resident input. One of Reverend Robinson's closest advisors really really likes the Farmers Market. This started the whole discussion about the Farmers Market.

As Lambert-Pennington suggests, the fundraising for the projects was closely linked to the initial leader, which gave the project early accomplishments (like a Farmers Market) but that also posed a threat to the project's political and economical autonomy in the mid-term. Lambert-Pennington went on, "the situation of Reverend Robinson raising the funds and setting some aside for the plan is not sustainable because it created the potential for inequity. It is reproducing the same sort of charity model." The fact that the plan was so directly linked to the reverend also entailed that residents who participate in other churches were reticent to engage in the plan. In regard to this topic Lambert-Pennington says that "you want to have multiple leaders in a community, not just a single one. But still nobody has stood up and said 'I am taking this over.'" Therefore the dependence on this neighborhood leader has advantages, but also some drawbacks like stifling other non-AME residents to participate and thus making the plan stronger.

The implementation of the plan depended on the funds available. Depending on where those funds come from and how they are administered, a path of autonomy can be opened or the same patronage that is endemic in the community can be reproduced. The plan now faces that threat, one that they have not yet solved.

The strategy of securing private funding means that in the face of open city lack of financial support to the plan, the proposals can still be implemented. Private funding removes the financial barrier of depending on public funding in the implementation stage. A variegated set of funders that support the plan seems to be the best alternative in this case. The more the large local corporations in the Memphis metropolitan area (Fed-Ex, the hospitals, UPS, Warehouse Auto Parts) contribute to the plan, the better. This fundraising strategy guaranteed an independence from a single donor. A major pharmaceutical company foundation (Schering Plough) had called to contribute to build a clinic in the permanent Farmers Market site.

Together with the city opposition, the plan also must deal with the more amorphous real estate market that is protected and fostered by the city government. Reardon³ remarks,

3 All the quotations by Ken Reardon are extracted from an interview I conducted with him on 8/22/2010.

It's still not enough when you have a powerful, highly controlled machine like a party running the municipal government at the service of a very, very powerful organized real estate community.

Reardon compared SoMe experience with other he had been involved in situated in a more valued area of Memphis. He contends,

South Memphis is not in the middle of the tourist district or anything. Probably that is why the local government does not want to control what we are doing here, whereas in other more central and profitable neighborhoods they are investing federal money. They are high profile, political and potentially economically amazing areas. The kind of participatory work we are doing in South Memphis is relatively low risk. In the other type of neighborhoods, all the participatory efforts that might challenge the system, is problematic.

Even though Reardon acknowledged the differences between South Memphis and other more central areas of Memphis, he used those other experiences to remark that there is a link between the real estate interests and the Housing Department. This appreciation is relevant in order to understand a potential reason why this department did not support the initiative even though it was not located in one of the city's "sweet spots". However, Reardon was not very specific about how these two actors (City and real estate) are intertwined.

How might a plan that is done by the people, but that does not speak about real estate market speculation or housing price control, "challenge" the system? Does everything that is outside the sphere of the control of the traditional city makers (formal and informal) challenge "the system"? Scott in his 1998 work contends that only legible spaces/communities are understandable by the state, so it needs to produce those kinds of spaces to reproduce its power of controlling communities. It is possible that the mere existence of "diverse" experiences that market/state does not understand, is disruptive.

The fact that this initiative was legitimized by the state did not imply that it was capable of "understanding" it; at least not by all city departments. If the plan was "understood" it would not have been seen as conflictive and therefore the Housing and Community Development Department would have collaborated in it. Bottom-up planning itself as a means to organize communities was conflictive for that department, whose planning tradition is top-down coinciding with the interests of powerful insiders.

Allies and opponents, what do we do? And how?

Since there is opposition to this plan from entrenched sets of interests, there was a need for an "external strategy" of the plan. Mainly, the strategy was

coalition building with other city-wide agents that are working on social justice. Reardon argues,

Quietly, we are doing what the Industrial Areas Foundation describes as one-on-one meetings. We are identifying these groups through networking people and we are slowly having hour or hour and a half conversations (and we speak about), "How do you feel about the way things are going? Is the municipal government in good shape or is it broken? A couple of wheels off or there are not any wheels? How do you feel about that? What do you think the consequences are? Are you angry about it? Are you angry enough not only to hold a one-on-one meeting but are you pissed enough to stand 2-4 years helping us build an organization that can take the city back, and move towards a more equitable distribution of benefits for folks?"

The strategy is then, trying to surpass the lack of support by the agent who usually endorses first these plans, the public administration, and to search for allies outside that realm. The ultimate objective is both to influence the policy-making in Memphis and to show the South Memphis residents that the leadership of the project is doing some political work to change the structural issues so their efforts are not useless. This is something that does not come out from the plan but from the team. Here we find one example of practitioners bringing in some knowledge that is not explicitly inferred from the current project but from their past personal experiences. This strategy, involves becoming a social movement, city and metropolitan area wide, with very clear objectives: to change the *status quo* and reaching beyond SoMe RaP coalitions that can push for a more progressive agenda in Memphis. This external strategy hopes to solve problems that appear on the way.

SoMe RAP is in the phase of becoming an organizing effort more similar to the IAF than to a community plan. It is possible that the opposition by part of the City felt by the steering committee and especially by the university team, has made them look more into more radical strategies. The participatory plan thus becomes a political channel, a mobilizing strategy that does not end in itself (by seeing the SoMe RaP proposals implemented) but also grows with the aim of informing the future city planning and policy-making.

In this way, in the face of institutional inertia and neoliberal policies, SoMe Rap tries to raise funds to hire an organizing network which can support a broader mobilization for social change in Memphis. Reardon puts it this way:

We hope to put together a big chunk of money so that we can be attractive to the national organizing networks. Then, we are going to put out a request for services just as the federal government does saying, "We have a fantastic opportunity for you to come in to one of America's most historically significant mid-size cities and show you can really push the dial on some things by working with a

region-wide sponsoring committee which has raised the money". We want to challenge them to identify their best goddamn organizers in the country and we want them to come to Memphis because this is a pretty complex economical and political environment to work in.

Like in the IAF model, the organizing network would work both in the neighborhood, broadening the base of support of the plan (around 1000 people thus far have participated during these two years in the plan, out of 6800, total South Memphis population), and outside it, fighting for a more redistributive urban policies.

But what we found is that they are so good at co-opting efforts or just opposing them that it is hard to keep the momentum going without a broader umbrella organization, that can provide cover, that can create some space for these other groups to grow and develop. I think we thought we would do the pearls on the necklace, but we have realized that we have to do parallel processing: build the base while also creating a city-wide structure and also creating a vision that might help people gain this sense of consciousness so that they can approach the network work not only as an isolated neighborhood but as part of a regional-wide effort to address some of these cross-policy issues and begin talking about them much earlier.

This pivotal idea for the plan's future could be just an idea, or it could be actually carried out, like the IAF did in San Antonio, TX with Cortés leadership (Rogers, 1990). However, it seems more a promise than a reality to come, because in order to attract organizing entities there needs to be a hosting organization with power/money/attraction enough to actually bring them. Here we find therefore, the pivotal idea around which now revolves SoMe Rap organizing and that is very uncertain and difficult.

Reardon hopes to overcome those difficulties in a two-fold strategy: a) building power in the community (to broaden the base) and b) building coalitions with outside agents (with other social justice organizations in the metropolitan area) to push the local government to be obliged to sit at the table with them and negotiate. As Alinsky (1971: 119) puts it "no one can negotiate without the power to compel negotiation".

Where does that power come from? Where is it and how can it be channeled?

In the case of SoMe Rap it is apparent that the starting point of that political community needs to start and finish at small scale. Brazilian popular education tradition (Freire, 2008) is aware of that. Many organizing traditions are, as well. Planning that has components of participatory action research does too. All of them, however, put in the center of the scene the personal and collective sense of agency building, an agency that is undermined by oppressive structural factors, such as poverty and disenfranchisement.

In South Memphis, after 25 years of white flight and disinvestment, organizing requires as much of an exterior campaign to get the ideas in the plan done, as a trust building process. Lambert-Pennington described the history this way,

There had been a lot of desegregation efforts in Memphis from 1954 to 1968, but none in schools. [...] There was a great wealth disparity between whites and blacks. [...] That level of social separation and disparity creates a long term social distrust. [...] (The structural issues and the interpersonal ones) are very clearly related, but we often do not talk about them in ways that show they intersect.

Black mayors have been in office in the past terms but still there is a trust fracture in the community, as she explains,

They [the residents] have a very healthy skepticism, given their life experience and social and political structures in place... At the same time, residents are aware that the former mayor who was in office for 16 years [and was African American] has not done anything for them either. I think there is a healthy skepticism of all the people in power, but it happens that most of the people with wealth and power in Memphis are still white people.

These personal and collective fractures that Reardon and Lambert-Pennington ultimately worked on felt to them to be an essential part of the organizing of the community now. They had to re-build the lost trust at the same time they were elaborating a planning document with the students, engaging with the planning board and the City Council and foundations and implementing some proposals. Lambert-Pennington tells us,

When the senior citizens cannot buy in the Farmers Market with food vouchers, we give them a flyer with an empathetic ear that says, "we understand this is a problem and we are trying to do something about it". Instead of being angry, they say, "It's not your fault". Those experiences make it clear that there needs to be a policy change, but those are also experiences that build a sense of community and trust.

From a plight to a sense of community out of incremental small steps, based on the reconciliation of historic grievances — this is what ultimately might be the basis of this regional coalition.

To be able to see changes at the level that the residents and their partners would like to see, time is the key factor. Early victories like large amounts of funds raised for the projects in the plan, as well as its formal adoption and the media impact it has had, — mainly due to the opening of a badly needed

Farmers Market-are just beach heads that will need to be followed by the rest of the proposals in the plan. Reardon argues,

I think it's a 5-10 year process of putting together enough neighborhoods stuff to show the viability and then put together the city-wide organization and begin to see some wins and begin to really see some base of support for folks who will no longer tolerate this kind of colonial governance.

An incremental strategy in the long-term with many diverse neighborhoods implicated and with the external help from an organizing entity is the "external strategy" that the practitioners were putting in place, in order to pressure for a policy change in the shape of redistribution of wealth.

In sum, this process had begun to move towards a second phase in which the main component was to build the necessary support to get the plan implemented and also to inform the policy making in Memphis. These goals needed much broader coalitions than those in place at that moment.

As I explore in the next section, this "external strategy" could stay as just a strategy, or it could be fully or partially implemented. It will depend on the practitioners' ability to build meaningful coalitions that support the ideas proposed in the plan. Leveraging power by bottom-up planning needs to be a very savvy process, with lots of expertise to deal with interests and solidarity alike.

Lessons about organizing and bottom-up planning in So.Me. rap.

The narratives about the SoMe effort by Reardon and Lambert-Pennington are informed by Alinsky's work. From that perspective I proceed to compare what this author exposes and what was actually done in SoMe. Moreover, I bring about general lessons in bottom-up planning from an organizing perspective, all of it framed within the idea of coalition building.

- A) Building a bottom-up movement of people that is solid and accompanied by a high quality professional report on what that community wants for itself is the first step to being able to influence public and private agents and effect a longstanding change in the area. The starting point for being able to build rapport and eventually get cooperation from the local/regional/national government is having something to communicate. This has two forms: the organization of the residents and a technical outcome, the report. These objectives feed each other as the plan becomes the issue around which the organization effort revolves and the organizing supports the plan. That ultimately means that the residents are autonomous and are moving: they are organizing themselves.

- B) Most causal factors of most problems in the area are linked to physical, social and economical external factors. Recognizing those connections will ease the path to identify coalition partners. Knowing where the opposition comes from makes this identification easier and therefore coalitions will be also easier to build.
- C) The support of the plan is part of the plan. Coalition building is not explicitly stated in the plan's document, but it is the backbone of the effort. That coalition building runs parallel in the community and outside. The practitioners expected that with more legitimation of the plan in other spheres outside SoMe, there would be more possibilities of implementation. They believed, only a very well organized community can reach new meaningful realms outside itself and increase its power to be a player in city politics. SoMe RaP hope to attract a nation-wide organizing agency expresses this logic.
- D) If coalition building was easy there would not be inequality in the first place. There is a game of forces and seduction that has to deal with acknowledging past and present experiences within and out of the community.
- E) SoMe RaP effort expressed the importance of reinforcing partnerships. The university supported an effort of a large African American church, which at the same time supported the residents, who supported the church and the university efforts. Each of them has power and legitimacy to a certain extent, but together they have more legitimacy at least outside the area. AME church is one of the many churches in the neighborhood and the most powerful one, which has prevented many residents from joining this effort, so its legitimacy within the area is something to improve in the future.
- F) Education is present in all stages and for all the agents involved: in the organizing, in the assisting team when learning with the residents, in the government and the advisory board of the committee when they are learning a totally different way of approaching planning. The forms of this education have been different, so far, for different groups and people. While some community leaders have engaged in a very liberating (both politically and personally) education process, the members of the planning board got to know more about the neighborhood and their effort, but never became close to it.
- G) Being prepared for conflict and confrontation is as important as building coalitions. Both mean negotiation. Good conflict tactics and a broad base push those in power more effectively. Conflict is part of the growth (and therefore real implementation and policy making influence) of this community plan. At one point or another implementation of the proposals in the plan will need to be supported by external agencies. That support can be built from coalitions that enable pressure and conflict that leads to negotiation.

In the SoMe RaP case the assisting team met resistance to alternative community planning of part of the city; they realized that trying to build parallel efforts in the city generates political and economic conflict. The way to resolve that conflict was rooted in the Alinsky model of organizing. The University could not do it alone because it was a very labor intensive process. They needed help from organizing entities at the national level might enable a process of major change at metropolitan level. The strategy suggested by Reardon and Lambert-Pennington is to build rapport with many different agents in the city who can make that call together. All these steps will generate further conflict rather than appease it.

Therefore, Reardon and Lambert-Pennington solve the apparent contradiction between building coalitions and generating conflict by a two step process: first, finding those with a similar discourse and building trust with them and, second, pressuring the City as a coalition.

- H) Alternative planning needs alternative funding. The University (thanks to the alignment of the planning department with the directive board) has used the initial intensive labor force: students. When the project grew, funds were raised by the steering committee for the implementation of some of the proposals. In the way the strategy was built, there was not a major donor or investor, but a group of them, preventing dependencies upon just one funder. Fund raising during all the stages of the process is vital for the mid-term organizing strategy, because attracting a national level organizing entity requires a high investment. The administering of the monies, its sustainability in time as well as the dependencies it could create, are part of the worries that the team has. Regarding this issue, I have found very few references to how organizing entities or efforts struggle to get funds and how to stay independent. Is it possible to implement plans without any public funding or support? Is it desirable?
- I) Nothing may happen if the steering committee does not deal with opening up even more the process and enabling the residents to step up and lead the process, instead of the assisting team (technically and politically) and the Reverend (morally and economically). They could be building more dependence on the current leadership if they wait too long. There are power dynamics in every single experience, and being aware of them, as the practitioners in SoMe RAP are, will help a better overall outcome/process.
- J) It is also important to have a savvy approach to timing and rhythm. The practitioners had to decide when to step off and let the residents lead the meetings. An example of an appropriate use of timing and rhythm was the opening the Farmers Market: although it was a priority it was not planned to be opened until later on in the implementation phase.

However the opportunity appeared and they dedicated their efforts towards it, becoming an unexpected early victory that brought about more city-wide attention to the plan. This notion of the right “when” is discussed by Alinsky (1971: 158): “Timing is to tactics what it is to everything in life — the difference between success and failure”. However, the grasp of when is the “right” moment is part of a practical knowledge more than a recipe. Timing itself is just a tactic rather than a strategy, but ultimately a very important one in practical terms.

The intersection between bottom-up planning and organizing is exactly that of trying to change the policy making and putting in the table those interests that usually are not in the table. However, although some organizers such as Alinsky have written about how to accomplish those objectives, it is not that clear how to proceed in this case because the whole “external strategy” revolved around the idea of hiring professional organizers to broaden the base of support for change in Memphis. This strategy would be plausible if there already was an organizing entity in the city like it was in San Antonio, TX (Rogers, 1990), but there are not any entities of that sort in Memphis currently. Therefore, the effort of building coalitions to “attract” (meaning, to hire) professional organizers and then educate other organizers in Memphis who could lead a citywide change is still hopeful. So far, Reardon had not been involved in any other experience where he successfully had followed that strategy.

As Hernández, Martín and Villasante (2002) contend, successful coalition building needs to engage with those interests in the city that are similar to SoMe RaP’s and then reach those who are indifferent by seducing them with actual results. Reardon and Lambert-Pennington were working towards this direction. Nevertheless, a better mobilization of the South Memphis residents (not only those linked to the AME Church) together with more funding to have more mid-term victories and building rapport with other interests in the city similar to SoMe RaP’s would have been sufficient to start that second phase with their own resources.

This alternative way to put in place the second phase of the process would involve a strong steering committee of residents which would have been responsible for organizing the community. Instead of hiring professional organizers, they could professionalize some of the steering committee members. But, for this to work, the steering committee would need to be less dependent on Reverend Johnson in moral and economic terms. Professionalization of grassroots movements has its detractors and many authors and activists have criticized it (Gilmore, 2007). However, I think that in this case it would be the stimulus the plan seems to need in the neighborhood in order to overcome the disempowerment and lack of participation of the residents who do not participate in the AME church.

Perhaps, if this were changed, the relationships between the steering committee, Reardon and Lambert-Pennington and the church could have re-configured in a way that used more internal resources rather than bringing them in from outside. This scheme echoes that followed by IAF led by Cortés in San Antonio, TX, (Rogers, 1990) which is broadly labeled as a “best practice” in organizing in a urban deprived context.

The questions this effort poses are related with its capacity of leveraging power by itself as opposed to calling in entities that are not from the area. Will this effort grow and manage to implement the plan without support from national organizing entities? Will coalitions built be solid enough to “seduce by doing” a sufficient amount of Memphians? Or, will they manage to build a solid enough coalition to hire professional organizers who train locals in how to organize?

Although important tangible and intangible results are already in place (Farmers Market, plan approval, trust building etc.) the goal of the plan which is to implement the prioritized proposals is yet to come. Only the future will say if the chosen strategy was ultimately successful or not and in what terms. SoMe RaP like most of the bottom-up planning experiences is as much about the result as about the process.

References

- Alinsky, S. (1971), *Rules for Radicals*, Random House, NY.
- Clavel, P. (1986), *The Progressive City: Planning and Participation 1969-1984*, Rutgers.
- Dunne J. and Pendlebury S. (2003), *Practical Reason* in *The Blackwell Guide to Philosophy of Education*, pp. 194-213.
- Forester, J. and Krumholz, N. (1990), *Making Equity Planning Work: Leadership in the Public Sector*, Temple University Press.
- Freire, P. (2008), *Education For Critical Consciousness*, Continuum, London.
- Gilmore, R. (2007), “In the shadow of the shadow state” in *The Revolution Will Not be Funded*, pp. 41-52, South End Press, Cambridge, MA.
- Hernández, D., Martín, P. and Villasante T. R. (2002), “Estilos y coherencias en las metodologías participativas” in Villasante T. R. and Garrido, F. J. *Metodologías y Presupuestos Participativos. Construyendo Ciudadanía*, 3, CIMAS-IEPALA, Madrid. pp 17-42.
- Hittleman, M. (2001), *Dorothy Cotton profile*, Not published.
- Lambert-Pennington, K. (2010, August 20). Interview regarding SoMe RaP
- Obama, B. (2004, revised edition), *Dreams From My Father. A Story About Race and Inheritance*, Three Rivers Press, NY.
- Payne, C. M. (2007), *I’ve Got the Light of Freedom: The Organizing Tradition and the Mississippi freedom Struggle With New Preface*, University of California Press.
- Reardon, K. (2010, August, 22), Interview regarding SoMe Rap
- Rogers, M. B. (1990), *Cold Anger: A Story of Faith and Power Politics*, University of North Texas Press.

Scott, J. C. (1998), *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, Yale University Press.

University of Memphis (2009), *South Memphis Revitalization Action Plan*,
www.theworkscdc.org/somerap/

When do participants learn within the public participatory process?

A narrative analysis from the metropolitan area of Rio de Janeiro

Antonella Maiello

Sant'Anna School of Advanced Studies, Institute of Management (Pisa, Italy)

(antonella.maiello@gmail.com)

Abstract

The following research paper presents an organizational analysis of a participatory process within an environmental public project, carried out in the Baixada Fluminense, a densely populated area, in the Rio de Janeiro Metropolitan Region (RJMR). Drawing upon planning and management literature, the research purpose is to analyse social learning dynamics within participatory arenas, designed in public environmental policies. At this aim the paper presents a narrative analysis of nine stories selected within field materials collected in six months of an ethnographic investigation. The stories narrated by representatives of different categories participating at process — dwellers, facilitators, government officials and local stakeholders — allow to observe different representations and meanings of the same environmental project, in the aim to analyse the learning effects experienced by interviewees (*narrators*). The narrative method provides findings at theoretical level, testing social learning theories in the practice of urban environmental management and at practical level as it identifies organizational weaknesses in the participatory experience, with reference to advocated social learning effects.

Introduction

Cities are the most complex form of human settlement, gathering a multiplicity of human activities, both public and private, as well as of physical space functions, both natural and artificial. The governance of this whole, already defined as “urbanized socio-nature” (Swyngedouw, 2004) needs to be managed. The learning dimension of urban governance and planning is widely advocated in the literature. Stakey and Crane (2003) pointed out that relations between humans and environment are strictly dependent on people “understanding of the nature”. Quoting Hannigan (1995), they stated:

the ecological arena is a contested terrain, a site of competing cultural and social definitions and interests, each with its own narrative of science and progress

This paper presents partial results of an organizational study, methodologically shaped as an ethnographic investigation of a participatory process, carried out in a project of urban rivers restoration and flood control, based in the Baixada Fluminense, in the Rio de Janeiro Metropolitan Region (RJMR). The part of the ethnographic inquiry here presented is based on a narrative analysis aimed at underline different meanings on environment, and on participatory arena as a learning space. It builds upon the idea that the complexity of urban environment cannot be governed in a sustainable manner without a pluralistic debate, since the democratic governance of urban space implies the fulfilment of different demands, sometimes in conflict, always with same right to be accomplished, but mostly based on different epistemological dimension. As matter of fact while the human knowledge of nature is founded on scientific bases, public needs and social demands are based on subjective and cultural factors. A common understanding of the urban environment, where both natural and social element converge, require a process of public involvement, working as a space of social learning.

Most studies on social learning and public participation, assuming social learning as a factor of effectiveness of public participation, are aimed at identifying, through case analysis, drivers and barriers to reproduce these processes on the base of general mechanisms which are supposed to be universally sound. Hence, this research aims at contributing at this grounding debate starting from an opposite methodological perspective. It analyses a specific participatory process through theoretical assumptions, drawing upon both planning and environmental management literature, but applying the method of narrative analysis as it is used in the experience of organizational studies. As a result of this interdisciplinary approach, the study provides a test of key concepts and assumptions in main planning and management theories related with social learning and participation. Moreover, it suggests a diagnosis of the participative process, from an organizational perspective. Building upon different visions expressed in the story plots supplied by the key actors interviewed and upon meanings and attitudes inferred, the research aims at answering a main question: when the learning acquired within the public participation support citizenship? In addition, within this goal two minor questions arise: when do participants perceive to learn something? When does it reflect a more public (or rather civic) concern?

The paper is structured into the following section: in the second paragraph the concepts of knowledge, learning, and participation are outlined through a critical review of the literature and a definition of social learning is suggested; in the third paragraph the selected methodology and methods are described, while in the fourth section results are presented and discussed. Finally the last section

concludes with research findings and added values, as well as limitations and research perspectives.

Theoretical and conceptual framework

Planning theory, knowledge and learning

The epistemological dimension of planning is a major issue in the grounding debate. Scholars (Khakee et al., 2000, Friedmann, 1989, Forester, 2006, Rydin, 2007) identifies two main stage in the evolution of the role of knowledge within planning theory: a positivist stage and a post-modern stage. The former, which derives from the idea born in the Enlightenment ruling the whole modernity, is based on the rationalist paradigm that is the idea that world is objectively knowable and planning is a technocratic process. The post-modern idea that reality is socially constructed (Lindblom, 1959, 1979) produced a breakthrough in the conception of knowledge and science in all disciplines, making room to a new era of epistemological debate. In the field of urban planning the post-modern exercises of redefining the subject of investigation were strongly influenced by the ideas of Foucault and Habermas, both of which, although juxtaposed with each other, introduced the belief that knowledge is built through discourse. The Habermas' theory of *communicative action* (Habermas, 1984), presenting a new rationalist paradigm of reality, formed the theoretical base for the collaborative planning approach, also inspired by Giddens' *structuration theory* (P. Healy, 2003). It represents a funding conceptual premise for theorists and practitioners of consensus building (Innes, 2004). The main idea of the Habermasian paradigm which mostly affected the field of planning theory is the power of the "rational argument" as regulating principle of social relationships, so even critics of collaborative planning acknowledge the relevance of this principle as driver of consensus building (Tewdwr-Jones and Allmendinger, 1998, Huxley, 2000). Radical critics of planning approaches built upon communicative action theory argue that this perspective assuming a procedural (rather than substantial) rationality, neglects a critical view on power relations (Flybivbjerg B. and Richardson T., 2002). They state that this analytical weakness is a result of habermasian acceptance of the sovereignty state, to which they oppose the Foucault refuse of the concept of power (Foucault, 1980). Beyond the debate between supporters and detractors of these main philosophical references, other scholars investigated the role of knowledge in planning under a more operational level. Friedmann defined the planning activities as *an application of knowledge to action* (Friedmann, 1989). He maintained that planning activity is inherently concerned with social change and even if a general agreement may exists that this change should led to an increase of public goods, this goal is not easy to be identified, since the notion of "public good" can have different meanings.

On the base of this consciousness, public space may not be managed just applying technical skills and scientific knowledge assumed to be certain. He stated that in the post-modern era planning activity needs a change of paradigm, shifting into a non-Euclidian mode of Planning, which implies that plans are no more a future projection of reality designed by experts, but the result of a *real-time transaction* between planners and affected population who owns experiential knowledge (Friedmann, 2003). For Friedmann this *transactive* process may lead to a mutual learning for the involved parties, but, as he emphasizes, experiential knowledge is un-codified, so it just can be transferred through face to face relations, direct speech and discussion, that take place through the involvement of population in planning process within participatory arena. Accordingly with this view, for John Forester the shift advocated by Friedmann can happen if the planner operates as a *deliberative practitioner* (Forester, 2006, Forester, 1999). Moving from the epistemological points of social constructivism and postmodernism he states that people within society *define their meaningful worlds through language ... myths and ... ideology intertwining knowledge and power*. Thus he tries to join the hermeneutic and theoretical dimension of planning debate, identifying the research focus in the effectiveness of public participatory arena, which he conceives as the place where the multiple interests on public space meet with each other, making mutual learning happen. The plurality of the epistemological base of planning is advocated also by Sandercock, who speaking about "an epistemology of multiplicity" (Sandercock, 1998), identifies a range of situations representing ways of knowing: dialogue; experience; local knowledge; learning to read symbolic and non-verbal evidence; contemplative or appreciative knowledge. Rydin (Rydin, 2007), even though acknowledges the existence of multiple "knowledges", stresses on the necessity to separate "knowledge" from "voices", entailing that not all insights and not from each social instance may be used for planning process. Such a perspective implies a top down view of participatory process, where planner operates as filter of contents. Instead outside the fence of planning theorists debate, philosopher and sociologists of science have focused more on the inherently complex nature of the inclusive approach in public policy (Irwin, 2006, Yearley, 2000, Wynne, 2003). In accordance with the idea that knowledge is not an object but something embedded in sets of social relations (Wynne, 2002), these authors criticize the habermasian view of *the power of better argument* and emphasize the relevance of a tension between experts and non-expert, both involved in the participatory arena, stressing the legitimacy and value of *situated knowledge* owned by citizens (Irwin, 2001).

Social learning and participation in the public domain

Once we accept that knowledge is a social construction, we can assume that the process of learning, defined as an acquisition or modification of knowledge, as

well as values, behaviors, and beliefs, needs a collective dimension to happen. Nonetheless leading theoretical studies around the idea of a social nature of learning were produced within the field of behavioral and organizational science, rather than in public government disciplines. Bandura, who introduced the concept of social learning (Bandura, 1969), suggested that the process of learning is determined by the interaction of multiple factors such as personal features, behavioral attitudes and environmental conditions (Bandura, 1977). Other authors later, complementing these earlier conceptualization, stated that person and environment are never independent but always in a relation of reciprocal determination (Davis and Luthans, 1980). Argyris and Schon, building upon a "theory of action perspective" (Argyris and Schon, 1978), which underpins the idea that organizations learn through individuals acting as agents, provided a systematization of feed-back between people (agents) and environment (organizations), and in so doing, they introduced a two levels structure, or loops, of learning. A single loop process of learning concerns the "instrumental learning" which results in the ordinary activities of organizations to pursue their mission and implies the absence of feedback. Instead the process of double loop learning implies a modification of organizations underlying views and assumptions, to test and discuss publically current behaviour. In authors' view the double loop learning should enhance effectiveness in decision-making through a major acceptance of failures and mistakes. Argyris, discussing on learning within decision making process introduced a former definition of multiple loops and observed that in governmental organizations double loops dynamics are neglected, and ignored in the literature on political science (Argyris, 1976). This author, defining "learning" as the "detection and correction of an error", and error as a knowledge mismatch that makes at the same time action ineffective, but learning possible (op.cit., p. 365), stated that the more complex the decision-making process, the higher the probability of ambiguity and mistakes, and so the higher the need of learning, but lower the conditions of effectiveness. Along the last thirty years, social learning has become a central issue in different specifications of public resource management study, notably in the environmental system and natural resources management and planning. As matter of fact, in these fields, the resonance of sustainability principle makes decision-making process increasingly complex. Webler et al. analyzing the role of public participation within environmental assessment procedures, stated that good public decision making should be based on competence, fairness and social learning (Webler et al., 1995). In this perspective they evaluate public participation through the criteria of social learning defined as *the process by which change in the social condition [...] and popular awareness [...] changes how individuals see their private interests linked with the shared interests of their fellow citizens [...]*. Maintaining that this process results in individual learning, when they tries to solve common problems through legal and social responsibilities, authors identify two components within social learning processes: cognitive enhancement and

moral development (*op.cit.* pg 446). While the former concerns the individual acquisition of new knowledge, the last implies the individual judgment of right and wrong. Building upon Habermas communicative action theory, they suggested the concept of *cooperative discourse* as an alternative to egoistic rationale choice, developed through the cooperation in problem solving among different social categories, namely experts, stakeholders and citizens. Analysing the case study of the Swiss Canton Aargau, Webler et al. identifies a range of factors instrumental to promote social learning, and, in consistence with their research premises, the effectiveness and strength of public participation. These factors can be distinguished in two types: methodological and structural. While methodological factors are: *visits, face-to-face, small group work, an egalitarian atmosphere, repeated meetings over several months, unrestricted opportunities to influence the process*. Structural factors are: *political support for the process, direct links to formal decision making machinery, expert support during the process, responsibility to design and implement the impact assessment tool*. If on one hand it is possible to acknowledge that the listed factors are generalizable drivers of social learning, on the other hand, underpinning an habermasian perspective, these authors can be subjected to the main critics of procedural objectivity moved by faucauldian scholars, who state that rationalists list "what should be done", but do not analyse the reasons behind, trying to explain why the desired procedure does not work everywhere.

More recently the concept of social learning received a wide application as assessment criteria for stakeholders involvement in the field of river basin management (RBM). The European project HarmanyCOP (Harmonizing Collaborative Planning) developed a framework for social learning and tested it in ten case studies around Europe (Tippett et al., 2005). The earlier findings of this research concerns a list of drivers and potential barriers for social learning. While they provided more empirical evidences for social learning, which they conceived as strictly linked to integrated resource management, showing that some factors can support social learning in different contexts, their purpose and findings are not so different from those reported by Webler et al. more than ten years earlier. Indeed both studies aimed to identify a standard procedure for social learning within public participation. Building upon the same framework of RBM in Europe, also Garmendia and Stagl (Garmendia and S.Stagl, 2010) brought forward a comparative analysis of learning effects within three different processes of stakeholders involvement. Grounding the investigation on a structured survey, they show empirically where the participatory process generated new factual knowledge, where produced value changes and where changes in perceptions or social consciousness. They found that social learning, which they assume to happen at three levels and time-scale, depend on three factors: process design; process timing and type of participants.

The association between participative process and learning effects is a core concern of Transitional Management theory (Kerkhof and Wiczorek, 2005).

Drawing upon a definition of learning based on the concept of “change”, Transitional Manager theorists maintain that even if change in the social change cannot be whole controlled, it can be addressed and accelerate (op. cit. pg. 735). Acknowledging the relevance of a wide participations of interested public (citizens, stakeholders, scientists/experts) for the local government, they suggest that this policy process has to be settled within “transitional arena”, where different knowledge are brokered through the support of an expert facilitator (the transitional manager). While it deserves to highlight that this approach rescue the organizational dimension of participatory process, standing out the need of an independent entity who helps to address the different democratic instances, it is once more a procedural proposal which tends to neglect the analytical and critical dimension of social investigation. In the vast literature on co-management and adaptive management (Armitage et al., 2008, Olsson et al., 2004, Olsson and Folke, 2004), the claim for a deeper analysis, to reflect the specificities of learning dynamics, brought to observe more in deep the link between learning and practice of governance. Adaptive management and co-management theorists stressed the relevance of the social learning as the highest level of participatory process within public resource management. Armitage et al. (Armitage et al., 2008), in this regard identifies three level of learning: experiential learning (learning by doing, acquiring more know how); reflective learning (changing perception and consciousness); and social learning (changing ideas and perception with the other). Berkes states that just through participatory approaches multiple loops-learning dynamics can be activated (Berkes, 2009). Here the aim of the participatory process is to solve a common problem, so the social groups are conceived as a *communities of practices* (Wenger, 2000). Adaptive co-management scholars take in account also human factors such as personal perception of risk, ethical ambiguities at both individual and collective level, and goals and expectations for learning (Armitage et al., 2008). Notwithstanding, since their aim is to find a measure of effectiveness, their contribution does not take in consideration political and social dynamics, underpinnings social effects. Siebenhuner, from an ecological economic perspective, argues that participatory procedures can foster social learning and investigate basic conditions which allows stakeholders engagement practice to be a learning tool (Siebenhuner, 2004). Analysing different methods of involvement in four different participatory programs, he notices that while it is hard that a participatory process produce changes in behaviors or environmental improvement, it is relevant to stimulate changes in cognitions and values, that is fundamental to generate change in knowledge and so radical social change. Finally the author remarks that groups with a larger compositions allow a greater exchange of knowledge, having a greater impact in term of social learning, but he just refers to a different professional background, do not taking in account different life stories and experience that determine different ways to behave and perceive the reality.

The narrative analysis, which shapes methodologically this research, rescue the socio-human dimension of learning experience within participatory process, coping with implicit cognitive elements such as different meanings and representations, defined by participants. Insofar social learning, in the context of public management, is defined as: *a process of common understanding, based on the exchange of not only factual, but also substantial and experiential knowledge (Garmendia and Stagl, op.cit. pg 1714), implying the willingness and capacity to modify private attitudes and personal beliefs, in order to find shared meanings of common problems and identify solutions that meet the public interests.*

Aims and Methods

Research purpose

In the largest part of literature reviewed, scholars on planning, sustainability as well as on natural resource management, had a great concern on searching out standard factors to improve participatory process. Assuming social learning as an expected outcome of public participation, they mostly addressed research to find out learning drivers and barriers, or tried to measure social learning to assess public participation. This vast array of grounding contribution shows that there are several factors supporting learning effects within processes of public involvement, and provide a range of features in designing participatory processes that can in turn support these effects. Notwithstanding, if social learning implies not only the acquisition of new knowledge but also a deeper change in values, beliefs and behaviors, as the overwhelming part of scholars asserts, then these changes need to be observed within the field. Moreover, these components of learning have also an individual dimension and are linked to the personal experience of the participatory process, so they cannot be interpreted as a whole nor addressed as dynamics, through standardization and deductions. At this regard Meppem and Gill highlighted that the increasing relevance of learning dynamics in the sustainability oriented planning entails a view of policy making as a knowledge production process, based on an inductive, rather than deductive approach (Meppem and Gill, 1998).

Starting by these remarks, and the ascertainment of a gap in the investigated literature, this research present earlier findings of an ethnographic investigation of the participatory process carried out within a public program of urban environmental regeneration, settled in the metropolitan area of Rio de Janeiro. Building upon a conception of ethnography as a compromise between the epistemology and the empiricism of a "cookbook" (Sardan, 1995), the research is aimed at: a) providing an organizational analysis of a participatory public policy process, investigating learning dynamics at micro level; b) dealing with the scholars reviewed in the theoretical framework, to contribute at grounding debate through the empirical test of underpinned concepts.

Research Methodology and Method

The research is shaped on a narrative analysis methodology aimed at observing learning dynamics through the interpretation of both implicit and explicit (Feldman et al., 2004) elements of cognition and social relations emerging from the stories told. It refers to the approach used in organizational learning and management studies literature (Starkey and Crane, 2003, Rosen, 1991, Feldman et al., 2004, Downing, 2005), drawing upon the idea that the multiple insights converging in a public participatory arena need to be organized in order to be valorised. Hence following the general methodological principle of narrative method in organization studies, it is founded on an original and free determination in materials selection, collection and systematization, (Downing, 2005, Czarniawska, 1998). The ethnographic investigation produced in-field materials based from different sources: sixteen interviews; participatory observation; eighty-four meetings reports; dwellers blog; local prints. Within these materials nine stories were selected on the base of a criteria of representativeness of the social universe investigated. Therefore stories from two government representatives; two relevant stakeholders; two facilitators and three dwellers were collected and analysed. The semi-structured interviews focused on just three, but very generic points: the history of the project story from the interviewer perspective; the experience of participatory process; this experience in terms of learning. As a result the recorded tales were synthetically reported in *story plots* and analysed through a three levels report, here named *frame*. The three levels of each frame are: *narrative structure; meanings; attitudes/behaviour*.

The *narrative structure* identifies the main narratology elements of each story plot: protagonist (the main character); antagonist (the main adversary); assistant (a character who supports the protagonist toward the goal); bourn (the desired goal); opponent (a minor character who represents a direct or indirect boundary or obstacle); motifs (recurring elements that has symbolic significance for the narrator). Afterwards, the analysis tried to infer *meanings* attributed to the key research concepts, notably knowledge, participation, environment according to each interviewed, and the main narrator concern (highlight). Finally narrator's attitudes were deducted with reference to following subjects: social changes for local community and future evolutions of the project (future changes); involvement in the project in itself measured as high, medium, or low (personal engagement); learning through participatory process; involvement in social life and claims as an effect of participation (social commitment), also classified in low, medium, or high, on the base of narrator concern with social community needs and changes; effect of participation in the project on narrators' social relations (relation).

In each frame deduction and inference where indicated as author's short sentence, but where considered more significant *sylogisms* (Feldman et al., 2004) from narrators were directly cited and reported in italics.

Afterward organizational reflections and theoretical considerations are discussed, matching meanings communicated, excluded and politicized with attitudes deducted by the story plot.

Case Study

Following the theoretical premises outlined above, the paper presents evidences from a research aimed at investigating the desired learning effects of public participation in the practice of urban environmental management. The study is based on the case analysis of a participatory process carried out within an environmental public project (Projeto Iguau), implemented in the Baixada Fluminense, an area of Rio de Janeiro's Metropolitan Region, situated on the north border of the capital city and overlooking the Bahia of Guanabara. The so called Iguau Project (PJI) is a great public intervention, formally appointed as Project for Flood Control, Urban and Environmental Rehabilitation of River Basins Iguau, Botas and Serapui —, which is part of the federal program of economic development — the Program for the Acceleration of the Growth¹ (PAC) —, and is carried out in the area of Baixada Fluminense, the Baxiada Fluminense, an area of Rio de Janeiro Metropolitan Region, bordering on the north with the capital city and overlooking the Bahia of Guanabara. This area, has always been subject to violent flooding phenomena, being localized between high peaks of so called “Serrana” region and the Atlantic Guanabara Bay, exposing the territory to frequent rains and tides dynamics. Despite of these geographical features, the area hosts the highest demographic concentration of Brazil, and one of the highest of the American Continent, with a density that arrives at 12.409.23 in./km². The Iguau Project, which involves 6 of the 12 municipalities of Baixada Fluminense, and a single neighborhood of capital city, is intended at preventing a recurrence of the factors of environmental imbalance, causing floods, especially in times of heavy rainfall, and is based on three main infrastructural lines of action: fighting the floods, revitalizing rivers, and re-settling the riverside and population, mainly living in precarious housing. Since the criteria for the selection of companies, contracted to apply the infrastructural interventions of PAC, states that no less than a 2,5% of total cost for infrastructures has to be designed for “social work” or rather for activities of “*participation ..., mobilization, and education...*”² of interested local

1 The PAC is coordinated by the Presidency of Brazilian Federal Republic through programs and action implemented by the relevant Ministries (Ministry of Planning, Budget and Management, Ministry of Fazenda and Ministry of Cities) and operationalized by the CAIXA Economica Federal, the main Brazilian public bank created for financing public policy programs.

2 Ministerio da Cidades, Manual de Instrues Projetos Prioritrios de Investimentos — PPI PAC 2007-2010 <http://www.cidades.gov.br>

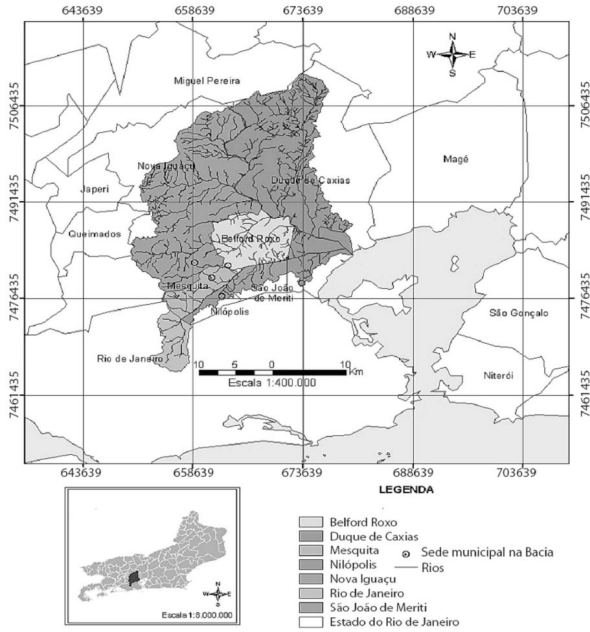


Figure 2.1 River basin of *Rio-Botas-Iguau*

Source: data IBGE processed by Federal University of Rio de Janeiro. COPPE Institute. Hydrology Lab.

communities, the Iguau Project provides specific activities at this aim. INEA,³ which is the public agency responsible for the project and coordinates it as a whole, manages the social work dividing the housing and resettlement interventions, from rivers rehabilitations and using external expertise as support. So, while the housing social work is implemented by a group of facilitators, contracted by a construction company, and is carried out with small dwellers groups, the social work, accompanying rivers yards, which affects a greater extension of the community of municipalities involved, is implemented by FASE, a contracted NGO. FASE sets the participatory process on a system of 5 local committees, each gathering multiple neighborhoods of the involved municipalities, considering the project surface as a whole. Each local committee, which is composed by representatives of civil society, elected at a neighborhood level, is in turn represented within the Regional Forum, a greater arena, involving also local public governments.

3 INEA is the acronym of *Instituto Estadual do Ambiente*, which is the name of the Environmental Department of the State of Rio de Janeiro State

Results and discussion

Results

Facilitator A1

Story plot

The narrator is an NGO, subcontracted by the Environmental State Department (INEA) to manage participatory process. *“The main objective of the project is the lightening of riverbed. Beyond that it involves others related aims: river dredging; urbanization (paving and parks on the river edge); resettlement of inhabitant leaving along the river side. We, as FASE, entered officially in the project in 2008, when interventions started, but the process of public involvement did not take off until 2009 when five Local Committees (CLAs) and the Regional Forum were instituted [...] This participatory model was not the result of a normative requirement, but the expression of FASE’s experience in that area. In 2010 a Project Executive Commission was also created to promote a direct dialogue between participants and technicians, responsible for the execution of the works. The CLAs were more active in the beginning. In the first half of 2011, after two years, a space of public debate had been established, but the average number of participants is lower...”*

Table n 1_ A1

Protagonist	the participatory process
Antagonist	local public institutions not participating; local community culture
Assistant	INEA, local leaderships, neighborhood associations, active citizens
Opponent	local institutions and social movements leaders not in a relation of partnership
Bourn	to improve environmental quality in the area and to empower local communities
Motifs	there is a problem of political culture... local people trust more in local politicians than in public institutions and politicians try to maintain this relation, occasionally meeting dwellers specific demands
<i>Meanings</i>	
Knowledge	the contents of meetings are technical; there is a poor discussion on social and political issues. Lay knowledge may be important but Government does not take it in consideration
Participation	the participatory process is well designed but has a poor impact on project decisions and now civil society involvement is weaker than in the beginning
Environment	not mentioned
Highlight	patronage system and the local community mentality represent the main barrier for an effective participation
Future changes	what could improve the process may be a direct and serious involvement of the Public Institutions
Personal engagement	low
Learning	technical information are passed unilaterally by INEA Engineers to dwellers participating. Bilateral dynamics are the exception, and when they happen there are strong institutional interests at stake (e.g. parties, church)
Social commitment	low
Relations	longstanding links but superficial (author’s deduction)

*Facilitator A2***Story plot**

The narrator is a group of social assistants, contracted by the housing company, supporting the work of resettlement. *“The project started in 2007. The process was demanding and wearing. In September 2010 the State Department of Housing (CEHAB) left the Project and we started to work for INEA. Since this moment dwellers were called again to participate and to be listened. Several events occurred, complicating the project and causing work interruptions and delays, but as we already knew both people and local context, INEA asked us to remain working with them. The great change with the administration of INEA was the attitude to the dialogue. They listen to the requirements of dwellers who were willing to be moved. In addition, they established clear and equal criteria for the assignment of the new apartments, respecting people needs such as the maintenance of neighborhood and familiar ties...”*

Table n2

Protagonist	the resettlement process
Antagonist	political factors and problems within construction yards
Assistant	INEA, participating dwellers, active citizens
Opponent	CEHAB
Bourn	to move people
Motifs	we tried to identify general criteria, while respecting particular case histories and different necessities. We try to support neighborly relations
<i>Meanings</i>	
Knowledge	the awareness of civil life rules, both formal and informal, are fundamental to allow cohabitation and care of common places
Participation	the participative process improved significantly since dwellers were able to understand dynamics and administrative criteria for the resettlement. Participation is divided in different activities but always in small groups (30/40 people)
Environment	not mentioned
Highlight	the greater success was to let dwellers choose their apartment, while within the former administration they had to cope with luck
Forecasting	the public participation is improving but on long term the reliability of the project will depend on the works
Personal engagement	medium (facilitators are not personally affected by the project)
Learning	a change of attitudes in participants was perceived: punctuality; increased cultural demands
Social commitment	high (trust in the process and in the local community feed-back, since the process is going to increase, attracting dwellers of the neighborhood not directly affected by the works)
Relations	trusty relations with dwellers; collaborative relations with INEA

Government B1

Story plot

The narrator is an engineer and public officer of INEA, covering the role of General Coordinator of the Project. *“The Projeto Iguau is technically a project for flood control and environmental restoration of the River Basin Iguau-Botas-Serapui. The main project intervention is formed by dredging works, aimed at cleaning up the river through machines equipped with scooping and suction devices in order to deepen waterways and underwater mining [...] Dredging allows to mend the hydraulic section, when blocked by silts. Albeit the works are delayed, 40% of the Project is to be concluded and floods have decreased from last year. These works are strictly dependent on the actions of resettlement of families leaving in this risky area. So the project implies also housing interventions, which consist on the dismissal of precarious settlements, the building of new housing areas, and the removal of more than 10.000 families. This is the more complex part...”*

Table n3

Protagonist	the infrastructural works
Antagonist	dwellers who refuse to move
Assistant	local inhabitants who participate; facilitators; public institutions partners
Opponent	flood and climatic event
Bourn	full implementation of project interventions
Motifs	CLAs members understand well what is happening with the project, but local population does not
<i>Meanings</i>	
Knowledge	technicians cannot know everything but inhabitants do not see the river basin as a whole, they are just concerned with the point where they live
Participation	participation is important for the project implementation. Dwellers have to follow project works through CLAs meetings
Environment	The Baixada Fluminense has a complex geomorphology. So if the river bed is occupied by silts it overflows. A cooperation among planners, governments and dwellers is necessary
Highlight	within the meeting an exchange of ideas and information happens and it is where applicable projects modifications and innovations suggested by civil societies are made
Future changes	the project will go on but its results depend on multiple factors
Personal engagement	medium (as general coordinator of the Project he takes part on meetings of participatory process)
Learning	information exchange between technicians and dwellers; environmental education courses to enhance local environmental awareness
Social commitment	not possible to be inferred
Relations	straightforward relation with local communities

*Government B2***Story plot**

The narrator is a public officer, outgoing Coordinator for the social accompanying of the Project, at INEA *“The project is part of PAC. Today less than 1% of the total budget is assigned to social support. Since earlier meetings just were attended by organized groups of civil society, I judged this format unsuited and I proposed to re-organize the process on the base of Local Committees (CLAs) in order to include all impacted population [...]. There are five Committees and they are identified on the base of the areas crossed by the rivers, which as a whole is composed by twenty-four neighborhoods. They have been working since the first semester of 2009. In each CLAs we support local neighborhood to elect a representative, whose task is to transfer to other inhabitants information received in the meetings. I worked in the project until the 2011. [...] When people knew that the project was patronized by the Federal Government it acquired more credibility [...]. The Regional Forum was established later to involve all institutions. The task of the Forum was to oversight public policies, so Municipal Camera were called to take part, but just one City Councilor from Belford Roxo, was always present. As a result the Forum never was able to fulfill its task. The other problems was that the demand of information coming from participants were unsatisfied, as information provided were generic. Notwithstanding, participation allows to produce some modifications in the project. It happened in some neighborhood, such as the neighborhood of Santa Marta in Nova Iguaçu, were bridges were built or in Belford Roxo, were pump houses were installed thanks to the involvement of local church but also to the commitment of some active citizens...”*

Table n4

Protagonist	the project and the participatory process
Antagonist	insolvent public and private institutions, government subcontractors (private companies)
Assistant	active citizens, active member of civil society, PT (Labour Party) members, Federal Government, local leaderships
Opponent	local governments and politicians that are not collaborating
Bourn	fully implementing the project respecting civil rights
Motifs	the world was falling and they wanted INEA to solve it... drainage is a municipalities task ... other actors would have to meet their share... everybody were focused on problems and no one on solutions
<i>Meanings</i>	
Knowledge	a social and relational sensitivity is needed to manage participatory arena, but technical knowledge is fundamental for public understanding (I would be supported by an engineer who would be able to give information and explanation on the project, I could even understand technical reasons but I did not want to commit myself on it). Similarly normative and institutional information are necessary, but they were not provided for the absence of public actors

Participation	the participatory process is organized, complex to be managed, but was effective in term of civic education and social relations
Environment	lack of integrated policy (e.g. the housing interventions impacted on river interventions)
Highlight	the project suffers from the lack of institutional integration and cooperation. (Since housing interventions were blocked by CEHAB, river interventions could not go ahead — institutions such as the Committee of Hydrographic Basins was not elected member of Regional forum, but they never took part in it)
Future changes	none since the officer changed Department
Personal engagement	currently low because the narrator does not work anymore in this project)
Learning	a transfer of knowledge between civil societies, ONG and government (Maybe the project did not solve privates problems but taught the dwellers to participate as a civic right and duty... They learned to participate without being paid for that...)
Social commitment	medium (as part of a Department of PT, she feels that social commitment is part of her job mission ..the governmental group, who is part of PT has a great social commitment...)
Relations	occasional external support to project administration when asked

Dweller C1

Story plot

The narrator is one of the dweller who is going to move to the condominium, and is now living in a temporary social housing “*We (me, my family and my neighbor, with her family) approve and resent at the same time this Project, Our houses were built in the river so every time that floods arrived they were totally drenched and parts of the wall were thrown down. For this reason we enjoyed the idea to move to a safer place. Since our houses have a very low value, we accepted to move in another place, and chose the option of an apartment within the new condominium, which implies to refuse monetary compensation, and living temporally in social housing. The great problem is that now we have to pay monthly rental and bill, and waiting for a reimbursement that is occasional and always in delay. We are waiting in this situation for the new apartments for five years. That is what we dislike*”

Table n5 _ Frame C1

Protagonist	the narrator and the project
Antagonist	Government sector responsible for the social rental reimbursement (INEA Administration)
Assistant	INEA (Works Director); social assistants; others dwellers
Opponent	other dwellers competing for houses and social house rental reimbursements
Bourn	to move in the new apartments
Motifs	we have no money to cover all costs of temporary housing and we have no certainty of the time in which the works will be accomplished... we are complaining but we admit that for us these apartments represent a dream

<i>Meanings</i>	
Knowledge	the necessary knowledge is understandable information on the works (the current government officers explain to us what it is happening)
Participation	instrumental and useful (... we participate at meetings with sun, rain and hunger.. participate at meeting in order to collect basic information ...and we participate because we knew that there will be a priority in handing over apartments
Environment	waste in the river and waste on the road caused by dwellers and irregular public service (waste collection)
Highlight	with the previous Administration (CEHAB) works were in greater delay but reimbursements were punctual, with current Administration (INEA) works are going ahead but reimbursements are completely irregular
Future changes	hope and uncertainty with housing works
Personal engagement	high
Learning	to not throw papers on the floor
Social commitment	medium (they think that in the future condominium a neighborhood association will be born, pursuing the participative experience)
Relations	trust in government officers, distrust in other officers; friendship and cooperation with other inhabitants

*Dweller C2***Story plot**

The narrator is one of the dweller who is going to move in the condominium, now living in his house *“At the beginning the Project it was frightening for us. In 2007 INEA officers started with a monitoring activities in order to identify houses to be removed. They just informed us that we were going to lose part of our houses, a place that we have never imagined to leave...after a while since my older sons got married I accepted to give up and move to the future condominium... Now we already chose our future apartment, at the fourth floor, next to a current neighbor who I know for more than 20 years...I am trying to keep the better side of this situation”*

Table n6_ Frame C2

Protagonist	the narrator and the project
Antagonist	CEHAB
Assistant	INEA, social assistants, other dwellers
Opponent	no one
Bourn	Lead a quiet and healthy life
Motifs	I am a privileged because in this transition I am still occupying my own house which is less affected by flooding, so I have no hurry to move
<i>Meanings</i>	
Knowledge	the knowledge acquired conceives in procedural information. This information is more reliable with the new Administration (INEA). In both administrations is linked with some specific personalities of the Government, but in the current experience the participative process is the main vehicle

Participation	instrumental and socially relevant (I participate because I would know what happens)
Environment	problem with dust generated by house demolitions, but waste management improved
Highlight	opposite experience of other dwellers with regard to different administrations experience
Future changes	no hurry to move but positive expectation in future life in condominium
Personal engagement	high
Learning	social learn I learned that there are people in condition more serious than me, for me this is an important life experience
Social commitment	availability to coordinate a future neighborhood association
Relations	The participatory process offered the possibility to activate and enhance social relations with more other dweller of the same area, never met before

Dweller C3

Story plot

The narrator is a dweller of one of the 23 neighborhoods, outgoing representative in the CLAs “My knowledge of the PiJ started in 2008, when INEA came in my neighborhood looking for candidates to be elected as representativeness of local committees for the social accompanying of PiJ. Since then I participated in the process as representative of my neighborhood (neighborhood Danon), some meetings were scheduled and some were organized within the MABI the Neighborhood Associations Union, whose I am the Director. We decided to not participate. In April 2011 took place a public hearing, called by the Commission of Regional Forum where all interventions were presented, but none for the Municipality of Nova Iguau. For that reason we decided to leave the Forum and establish a new Commission. This Commission is voluntary, no-partisan and totally independent. I took part in the process until 2011 but, along the 2010 meetings involving the Municipality of Nova Iguau did not happen and we were informed that in this Municipality interventions were cancelled. Our Commission is going to denounce the lack of information and the irregularities of PiJ”

Table n7_Frame C3

Protagonist	the narrator and the project
Antagonist	Government
Assistant	active citizenships
Opponent	no one
Bourn	the accomplishment of the project for all 23 neighborhoods
Motifs	...we are questioning the project as a whole, for the way it is being administrated. The process of social accompanying need to be socially controlled

<i>Meanings</i>	
Knowledge	the project is based on a well disclosed research work, but they do not match the expected announced actions, which are not accomplished (Money supposed to arrive to the State Government to implement described actions are not supposed to be spent. This information is not disclosed)
Participation	the process was focused on the practical concern to move families from precarious and risky settlements along the rivers. People participate just to listen to basic information
Environment	the relevant dimension is the neighborhood; several interconnected problem and the high risk of floods. Intervention may start from sub-basin, or rather from the rivers springs, where the river is born and not from the mouth where the river ends. People still live in risky area
Highlight	participation cannot mean to just accompany public program. It means to promote social control
Future changes	Counter movement through independent newborn Commissions
Personal engagement	high (the narrator lives in risky area)
Learning	social life always teaches something. Participation gives the opportunity to make social control and this civic mission can enrich citizens. Through participation it is possible to learn about specific civic roles and social responsibilities
Social commitment	high, since the narrator is carrying out, as director of new Commission a civil battle to obtain again the implementation of works in his own neighborhood
Relations	opened where necessary, transparent conflict with governments

Stakeholders D1

Story plot

The narrators are the Directors of MUB (Movimento Unio de Bairros), an historic Baixada neighborhood association “...social movement was born in the end of 70’ to pursue social demands, notably in the field of environment and sanitation [...] In 2009 a big flood happened and the spotlight was over the Baixada Fluminense. Since this moment we claimed to participate within CLAs as civil society members, rather than as elected representatives. As a matter of fact we thought that it was fundamental to provide support to people living in risky area, whereas if these people live there it means that they do not perceive the real risk, so they need to be supported. There is a Commission of Urban Sanitation of Baixada Fluminense born in the end of 70’s and the PiJ is the result of demands carried out by these groups. This was a choice of Federal Government and an effect of the result of PT requirements [...] The process designed is unbalanced and the executive commission is a new space of participation where there is no participation of institutions . The civil society take part and for that public participation is good, but this model is aimed at institutional endorsement and not at people involvement in decision-making”

Table n 8_ Frame

Protagonist	The MUB and the Iguaçú Project
Antagonist	government and public institutions, other municipalities
Assistant	sometimes facilitator 2; sometimes technicians not consultant
Opponent	local public institution and other local association, technical consultants
Bourn	project implementation and social control of public interventions
Motifs	our participation is defined on a specific path of ... we demand a larger representativeness. There is a lack of information and a lack of protection of local inhabitants... there is a lot of corruption ... but technicians employed in the public office (differently from consultant) are more opened to dialogue, and more free to receive and transfer information
<i>Meanings</i>	
Knowledge	in this process both technical and experiential knowledge from local communities matter, but technical information need to be communicated in an understandable way to participants
Participation	the process designed were unbalanced and authoritarian, but, as participative process, it always works as a school
Environment	sewer system not integrated with dredge interventions
Highlight	if local inhabitants living in risky have a low consciousness of this risk it means that they need to be supported by other social institutions
Future changes	disheartened "we feel overcome by fatigue, and we lose our heart"
Personal engagement	medium (narrators are not personally affected by the project)
Learning	technicians have a technical answers for everything, since they are speaking with non technicians. Through the social militancy we obtain the formal training but the most important knowledge we acquire is through participation.
Social commitment	high, since the narrator make his role voluntary (We perceived a low social impact of the project, nonetheless new inhabitants join our association)
Relations	a conflict with government which is considered in a high positive light; relation of dialogue with facilitator 2

*Stakeholder D2***Story plot**

The narrator is one of the director of *Environmental Movements Federations — APEDEMA* "The story of the Iguau project starts 20 years ago (end of '80s) with the aim to clean up rivers. Municipalities did not provide for river upkeep. This induced flooding and accidents in residential areas, which result in grassroots mobilization and local activism demanding public intervention. A Sanitation Commission for Baixada Fluminense already existed and it became the centre of this mobilization, joining catholic church, local associations, inhabitants. Meetings happened in the space of the Union of Neighborhood Associations. The Commission started producing some actions. [...] The Commission was born before the project, monitoring and reporting on the conditions of local environment. We are an environmental movement,

and we were invited to take part in the Projeto Iguau and in the participative process, but our involvement for the environmental regeneration was older than the project. We started to take part in the project as Counselor of Committee of Hydrographic Basin of Bahia de Guanabara"

Table n9 _Frame D2

Protagonist	the project and social movement in the Baixada
Antagonist	Government, Public institutions
Assistant	active citizens; social non partisan movements
Opponent	Governments, sub-contractors, associations and local culture
Bourn	project accomplishment by public institutions
Motifs	The participation in this project is just aimed at social accompaniment. But we ask ourselves why to accompany if there are no effective actions? We were never able to change the project, nor saw any modification on the base of our requirements
<i>Meanings</i>	
Knowledge	there is a lack of institutional knowledge
Participation	ambiguous and time-consuming. (We don't want to participate in the football game just cheering from the sidelines. We want to play the game)
Environment	the environment to be protected is the whole planet and not only the local one
Highlight	the process of participation is ill-structured, underpinning a cultural mistake: the notion of "Public Power", as an heritage of colonialism, is a misleading concept, it should rather be defined as "public sector"
Future changes	the participative process needs to be revised
Personal engagement	medium. The narrator interviewed is also a dweller living in the project area
Learning	participation is a life experience so it always allows learning something, but there are no teachers in this process, the process itself provides an implicit and informal learning condition (A deeper understanding and definition of social and institutional roles is needed. Learn from the process as a whole and not from a person or from a social category in particular)
Social commitment	not clear
Relations	in opposition with public institution; criticizes the project and social actors

Discussion

Main findings of the narrative analysis can be divided into two levels: theoretical and practical. At theoretical level narrator's statements provide evidences to discuss or prove theoretical assumptions. At this regard the relevance of face-to-face relations and small group work, which is widely acknowledged as a critical factor for social learning within public participation (Webler et al., 1995, Olsson and Folke, 2004, Tippett et al., 2005), is confirmed. Both narrator C1 and C2, participating in the smaller group of dwellers who are going to move to condominiums told about an increase in their project

understanding and social commitments. Such an improvement, also supported by narrator A2 (facilitator), implies a process of learning that can be acknowledged as a social learning dynamic. Actually it generates a kind of implicit double loop learning, as narrators are unconsciously transferring some kind of knowledge within the participatory arena, while they declare to participate just to acquire information (factual knowledge). Notwithstanding, narrator C2 states that the participatory process allowed him to reframe his social condition and that it represented a *life experience*, a deep modification in private attitude and beliefs happened. Moreover, the same narrator expressed the willingness to create an association with his future neighbors, with whom he was previously unacquainted, so a greater public commitment was generated. In this perspective, and building upon the definition of social learning proposed above, a social learning process took place. If this conclusion is accepted, then the idea that social learning dynamics are enhanced by technical heterogeneity (Siebenhner, 2004) can be put in discussion. As the facilitator of this group told (narrator A2), it was composed exclusively by dwellers with no technical background. The idea that the facilitator should be independent of the Government, also identified as a relevant factor in the theory (Kerkhof and Wiczorek, 2005, Garmendia and S.Stagl, 2010, Reed et al., 2006), received here further evidences. As a matter of fact, according to this analysis, the participatory process shaped on the model of Local Committees and facilitated by NGO, an Environmental State Department (INEA) subcontractor, does not generate double loop learning dynamic, nor, as a consequence, social learning effects. In this case, based on larger groups, narrators do not report an increase on consciousness about project works evolution and local environment conditions, even though a Governmental effort in this direction exists. If on one hand the Local Committees and the Regional Forum form a more representative space of local civil society as a whole, on the other hand this greater complexity needs an organized and independent structure to be oriented through transparent and trustful paths. At practical level the analysis, drawing upon organizational literature, provides some theoretical interpretations for this ill-structured (Argyris and Schon, 1978) administrative system. The lack of information, about which both stakeholders and dwellers complain, can be partially explained with one of Argyris' conclusion (Argyris, 1976):

valid information appears to be more easily generated for less important and less threatening decisions

The story plots were always different, even if the question is always the same. Story plots analysis, showing different meanings and visions of the same subject (the Project) reveal underlining contradictions, and stimulate a reflections on the organizational dimension of the process. In this sense narrator "B2"

(Government) complains about the poor attendance of other public institutions to the meetings, such as representatives of Hydrographical Basins, but narrator D2 (stakeholder) stated that he constantly took part on the project, sometimes in the role of river basin councillor. The deduction is that this actor participated in the process with different roles. As further example, that testifies the need of an organization of knowledge and content within the considered participatory process, it is possible to bring about the questioning of the place of the river to start the dredging. While stakeholder (D1) thinks that it should begin by the end, the other stakeholder (D2) criticizes the presence of dredging machines in this same area. The technicians' answers, both those from the academy and the government, on this point is that the starting point is not an issue. What draws attention, with reference to knowledge and learning, is the attitude of some social stakeholders to overlook technical issues, expressing reprehension, without an alternative proposal or an effort of cooperation among each others. Similarly, the Government, as decision maker, in some cases accepts social demands, where financially sustainable, in order to overcome conflicts and barriers (see story plot of narrator B1). The strategy to adopt the language of the *antagonist* in order to get closer to the *bourne*, confirms the need expressed at theoretical level (Rydin, 2007) to distinguish "knowledge" from "voice", and the necessity that decision making process has to be managed through a common ethic (Friedmann, 2003, Forester, 2006), to avoid . The analysis of attitudes and meanings reported in the frames shows that the concept of learning is differently conceived. While some narrators refer to it as the process of understanding (C1, C2), for the majority learning is an individual experience, or an interpersonal exchange of information. Thus, in the case analysed single loop learning dynamics prevail, but the dwellers stories report changes in civic behavior and social commitment after the involvement in participatory process. The three dwellers interviewed are united by some factors: no previous involvement in social nor political movements and institutions; the need to defend an essential interest (the house); no technical background; low control over the project and its evolution. So it is possible to infer that learning effects depend on some collective factors and personal attitudes. The collective factors are: shared life conditions and goals at stake, with no competitive situation, and a reciprocal understanding among participants (C1, C2, A1). Personal attitude implies humility and a trust in current public rules (C1, C2, C3). When these underlying elements exist, then the participatory arena can work as a space to learn public rules and "play" accordingly, no more as dwellers, but rather as citizens. In this sense the meaning of participation to narrator C3 are consistent with the scholars' idea:

When citizens become involved in working out a mutually acceptable solution to a project or problem that affects their community and their personal lives, they mature into responsible democratic citizens and reaffirm democracy (Barber, 1984).

Conclusions

Public participation is becoming an integrative component of urban policy and environmental management practices. In Brazil in particular, the current model of public policy making, sanctioned by the last Constitution of 1988, institutionalizes the participation of civil society in public policy making, through conferences and councils, at the three federal levels. Actually this role, in Brazil as well as in other national contexts, reflects more a formal, widespread rhetoric element than an effective and constant component of government's practices. The investigation of this issue in a social learning perspectives allows to assess two public relevant dimensions of participative arenas: the effect on participant understanding and perception of the local environment (individual); the effect on local community citizenship (collective). Indeed, even if participatory process can be aimed at social acceptability, consensus building, or simply at communication and public marketing, it is only when this processes result in social learning that they are really providing a public service. But, when do participants learn within participative processes? The question is not a new one but the effort to find a corresponding answer is still a living matter. As a matter of fact, the concept of social learning, which is recently acquiring new greater attention, has been differently defined and due to its complexity it cannot be observed through standardized method, but needs methodological experimentations. Starting from these considerations and from the idea that multiple insights in participatory arena need to be organized (Maiello et al., 2011), the research applies a narrative analysis method at an urban public policy practice. Empirical evidences, confirming or challenging theoretical assumptions, are provided. A main empirical evidence merging from the stories, except from Government (B1), is that the lack of information and the ambiguity of communication of central concerns frustrates the participants, reducing personal engagement and social commitment, as well as preventing social learning and undermining participatory arenas as a space of citizenship enhancement. In consistence with the scholars' assumption the analysis shows that the process based on smaller groups and based on regular scheduled meetings produces dynamics that better fit the defined concept of social learning. As further research implications this study shows that an independent facilitator (non-partisan) as interpreter and mediator of different merging meanings is crucial to transform single "voices" in collective "knowledge", as well as space for public meetings, in spaces to develop and enhance citizenship.

Nonetheless the research presents several limitations. First of all there are no evidences on the capacity of smaller arenas to produce an effect at an institutional scale and in the public decision making process. Moreover, emphasizing this organizational dimension of urban policies and planning, this study presents an interdisciplinary work shaped on an ethnographic

approach. Hence its results embodies at empirical level the weakness of this methodology, which may be considered as essentially contestable and intrinsically incomplete (Geertz, 1973) and, at theoretical level, the complexity to connect different disciplinary fields. On the other hand these conclusions and limitations, leave plenty of space to future researches which could deepen the organizational analysis of participatory policies and provide more on the evidences on the effects of these processes for the institutional changes.

References

- Argyris, C. (1976), Single-Loop and Double-Loop Models in Research on Decision Making. *Administrative Science Quarterly*, 21, 363-375.
- Argyris, C. & Schon, D. A. (1978), *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Reading MA, Addison-Wesley.
- Armitage, D., Marschke, M. & Plummer, R. (2008), "Adaptive co-management and the paradox of learning", *Global Environmental Change*, 18.
- Bandura, A. (1969), "Social-Learning Theory of Identificatory Processes", In: Goslin, D. A. (ed.) *Handbook of socialization theory and research* Chicago — USA: Rand McNally
- Bandura, A. (1977), *Social learning theory* Prentice-Hall, Englewood Cliffs
- Barber, B. (1984), *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley: CA, University of California Press.
- Berkes, F. (2009), "Evolution of co-management: Role of knowledge generation, bridging organizations and social learning", *Journal of Environmental Management*, 90, 1692-1702.
- Czarniawska, B. (1998), *A narrative approach to organization studies*, Thousand Oaks, CA, Sage.
- Davis, T. R. V. & Luthans, F. (1980), "A social learning approach to organizational behaviour" *Academy of Management Review*, 5, 281-290.
- Downing, S. (2005), "The Social Construction of Entrepreneurship: Narrative and Dramatic Processes in the Coproduction of Organizations and Identities", *Entrepreneurship theory and practice*, 185-204.
- Feldman, M. S., Skoldberg, K., Brown, R. N. & Horner, D. (2004), "Making Sense of Stories: A Rhetorical Approach to Narrative Analysis", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14, 147-170.
- Finco, A. & NIJKAMP, P. (2001), "Pathways to urban sustainability", *Journal of Environmental policy and Planning*, 3, 289-302.
- Forester, J. (1999), *The deliberative practitioner. Encouraging participatory planning processes*, Cambridge Mass, MIT Press.
- Forester, J. (2006), "Making participation work when interests conflict" *Journal of the American Planning Association* 27, 447-448.
- Friedmann, J. (1989), "Planning in the public domain: discourse and praxis", *Journal of Planning Education and Research*, 128-130.

- Friedmann, J. (2003), "Towards a Non-Euclidean Mode of Planning" In: Campbell, S. & Fainstein, S. S. (eds.) *Readings in Planning Theory*, Malden MA Blackwell Publisher Garmendia, E. & S. Stagl 2010. Public participation for sustainability and social learning: concepts and lessons from three case studies in Europe. *Ecological Economics*, 69, 1712-1722.
- Geertz, C. (1973), *The Interpretation of Cultures*, New York, Basic Books.
- Habermas, J. (1984), *The Theory of Communicative Action. Reason and rationality of the society*, Boston, Beacon Press.
- Huxley, M. (2000), "The limits to Communicative Planning" *Journal of Planning Education and Research*, 19, 369-377.
- Irwin, A. (2006), "The politics of talk. Coming to terms with "new scientific governance"" , *Social Studies of Science*, 36, 299-320.
- Kerkhof, M. V. D. & Wiczorek, A. (2005), "Learning and stakeholder participation in transition processes towards sustainability: Methodological considerations", *Technological Forecasting & Social Change*, 72.
- Khakee, A., Barbanente, A. & Borri, D. (2000), "Expert and Experiential Knowledge in Planning", *The Journal of the Operational Research Society* 51, 776-788.
- Maiello, A., Massimo, B., Daddi, T. & Frey, M. (2011), "Urban sustainability and knowledge: Theoretical heterogeneity and the need of a transdisciplinary framework. A tale of four towns", *Futures*, 43, 1164-1174.
- Meppem, T. & Gill, R. (1998), "Planning for sustainability as a learning concept", *Ecological Economics*, 26, 121-137.
- Olsson, P. & Folke, C. (2004), "Adaptive Comanagement for Building Resilience in Social-Ecological Systems", *Environmental Management*, 34, 75-90.
- Olsson, P., Folke, C. & Hahn, T. (2004), "Social-Ecological Transformation for Ecosystem Management: the Development of Adaptive Co-management of a Wetland Landscape in Southern Sweden", *Ecology and Society* [Online], 9. Available: <http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss4/art2>.
- Reed, M. S., Fraser, E. D. G. & Dougill, A. J. (2006), "An adaptive learning process for developing and applying sustainability indicators with local communities", *Ecological Economics*, 59, 406-418.
- Rosen, M. (1991), "Coming To Terms With The Field: Understanding And Doing Organizational Ethnography", *Journal of Management Studies*, 28, 2-25.
- Rydin, Y. (2007), "Re-examining the role of knowledge within planning theory" *Planning Theory*, 6, 52-68.
- Sandercock, L. (1998), *Towards Cosmopolis*, London, Wiley
- Sardan, J.-P. O. D. (1995), "La politique du terrain. Sur la production des données en anthropologie", *enquête* 1, 71-109.
- Siebenhner, B. (2004), "Social learning and sustainability science: which role can stakeholder participation play?" *Int. J. Sustainable Development*, 7, 146-163.
- Starkey, K. & Crane, A. (2003), "Toward Green Narrative: Management and the Evolutionary Epic", *The Academy of Management Review*, 28, 220-237.

- Swyngedouw, E. 2004, *Social power and the urbanization of water*, Oxford, USA, Oxford University Press.
- Tewdwr-Jones, M. & Allmendinger, P. (1998), "Deconstructing communicative rationality: a critique of Habermasian collaborative planning", *Environment and Planning A*, 30, 1975-1989.
- Tippett, J., Searle, B., Pahl-Wostl, C. & B, Y. R. (2005), "Social learning in public participation in river basin management early findings from HarmoniCOP European case studies", *Environmental Science & Policy*, 8, 287-299.
- Webler, T., Kastenholz, H. & Renn, O. (1995), "Public Participation in Impact Assessment: A Social Learning Perspective", *Environ Impact Assess Rev*, 15, 443-463.
- Wenger, E. (2000), "Communities of practice and social learning systems", *Organization*, 7, 225-246.
- Wynne, B. (2003), "Seasick on the third wave? Subverting the Hegemony of Propositionalism", *Social Studies of Science*, 33, 401-417.
- Yearley, S. (2000), "Making systematic sense of public discontents with knowledge: two analytical approaches and a case study", *Public Understanding of Science*, 9, 105-122.

L'habitat participatif

Interpellation et influence de groupes d'habitants sur les modes de faire la ville

Camille Devaux

Lab'Urba, Université Paris Est, 61, avenue du Général de Gaulle, 94010 CRETEIL
Cedex (camilledevaux@univ-paris-est.fr)

Résumé

Depuis le début des années 2000, en France, des groupes d'habitants se constituent autour d'une volonté commune: concevoir et gérer un immeuble collectif au sein duquel ils disposent d'un logement privatif et partagent avec les autres des espaces tels que salle commune, atelier, buanderie, jardin...

Même si l'habitat participatif n'est pas une nouveauté, il ne représente aujourd'hui en France quasiment "rien" sur le marché du logement: moins d'une vingtaine de projets ont effectivement vu le jour, pour environ 200 projets engagés. L'habitat participatif n'a donc fait l'objet d'aucune institutionnalisation, en dépit d'un "impératif délibératif" (Blondiaux, Sintomer, 2002). En ce sens, la participation dans le domaine de l'habitat constitue un vaste champ d'expérimentation sinon de confrontation avec les acteurs classiques de la production de l'habitat aujourd'hui, que sont notamment l'Etat et ses représentants, les collectivités (élus et techniciens), les organismes d'Hlm, les aménageurs...

Dès lors, comment et dans quelle mesure ces groupes d'habitants interpellent-ils et influencent-ils les modes de faire la ville question

Les principes généraux de l'habitat participatif sont en eux-mêmes sources d'interpellation pour les acteurs classiques de la production de l'habitat. Mais l'interpellation dépasse le seul objet pour devenir l'un des registres d'action des porteurs de projets, qui agissent en véritables "entrepreneurs politiques" (Padioleau, 1982).

Ces porteurs de projet exercent dès lors une influence sur les modes de faire la ville, que ce soit à l'échelle stricte d'une opération, d'une politique ou encore de la gouvernance.

Mais être habitant et produire la ville reste un pari audacieux. Plusieurs limites relatives à la mise en œuvre de ces projets et aux modalités d'action engagées par les groupes d'habitants sont à mettre au jour, interrogeant les perspectives de l'habitat participatif en France.

Introduction

Depuis le début des années 2000, en France, des groupes d'habitants se constituent autour d'une volonté commune: concevoir et gérer un immeuble collectif au sein duquel ils disposent d'un logement privatif et partagent avec les autres des espaces tels que salle commune, atelier, buanderie, jardin... Ces initiatives, que l'on regroupera sous le vocable d' "habitat participatif", ne sont, du point de vue de la définition présentée ci-dessus, pas nouvelles.

En France, tout d'abord, d'autres initiatives issues d'un mouvement ascendant (Gontcharoff, 1999) ont vu le jour dans le domaine de l'habitat selon des formes diverses (contestations d'opération de renouvellement urbain, initiatives *ad-hoc*...).¹ Les plus proches des initiatives d'aujourd'hui sont les initiatives d'habitat groupé autogéré qui ont vu le jour dans les années 1970. Ces dernières ont été menées par des habitants très militants, qui tout en dénonçant les constructions de l'époque — "*c'est dire qu'on aura peut-être bientôt fini de construire des boîtes à chaussures, des maisons réglementaires*" — cherchaient à construire un lieu de vie où "*habiter n'est pas se loger*" (Bonnin, 1983). Une centaine de projets se sont concrétisés sur une période allant de la fin des années 1960 au milieu des années 1990, en périphérie de grandes agglomérations mais aussi au cœur de Paris.

Des collectifs semblables se sont également formés à l'étranger, et notamment en Suisse,² au Québec, en Allemagne ou encore au Danemark. Le vocabulaire diffère — coopérative d'habitation au Québec, cohousing au Danemark... — tout comme les contextes locaux et nationaux, mais ces opérations sont de véritables sources d'inspiration pour les porteurs de projet français, qui basent une partie de leur argumentaire sur le fait que le "*concept existe à l'étranger*".³

Même si l'habitat participatif n'est pas une nouveauté, il ne représente aujourd'hui en France quasiment "rien" sur le marché du logement: moins d'une vingtaine de projets ont effectivement vu le jour, pour environ 200 projets engagés. Retenons que les projets actuels présentent le plus souvent de larges différences, en termes de nombre de ménages concernés, de localisation, de surfaces, de type d'espaces collectifs, de statut d'occupation, d'ambitions environnementales, d'acteurs en présence, et de valeurs.

Mon travail de thèse se concentre sur les initiatives menées en milieu urbain, aussi je n'évoquerai pas les initiatives rurales qui, à mon sens, ne sont

1 Voir pour plus d'informations MOLLET A. (dir.), *Quand les habitants prennent la parole*, Plan Construction, 273 p., 1981.

2 Les logements en coopérative représentent entre 5 et 10% de l'offre de logements en Suisse.

3 Ainsi que l'indique l'association lyonnaise Habicoop sur son site Internet: <http://www.habicoop.fr/spip.php?rubrique11>.

pas du tout confrontées aux mêmes problématiques, au premier rang desquelles l'accès au foncier.

En tout état de cause, ces initiatives "participatives" dans le champ de l'habitat ne revêtent aucune forme d'institutionnalisation, à la différence d'autres dispositifs français — comme les conseils de quartier rendus obligatoires par la loi Vaillant de 2002 relative à la démocratie de proximité — érigés au nom d'un "impératif délibératif" (Blondiaux et Sintomer, 2002). En dépit de cet impératif, les analyses menées soulignent souvent l'écart existant entre les intentions et les résultats (Bacqué et al., 2006, Blondiaux, 2008). En ce sens, la participation dans le domaine de l'habitat constitue un vaste champ d'expérimentation sinon de confrontation avec les acteurs classiques de la production de l'habitat aujourd'hui, que sont notamment l'Etat et ses représentants, les collectivités et les élus, les organismes d'Hlm, les aménageurs...

Dès lors, comment et dans quelle mesure ces groupes d'habitants interpellent-ils et influencent les modes de faire la ville?

Je m'attacherai tout d'abord à montrer que d'une part les principes généraux de l'habitat participatif en eux-mêmes sont sources d'interpellation et que d'autre part, les porteurs de projet agissent selon un mode d'interpellation éprouvé, en véritables "entrepreneurs politiques" (Padioleau, 1982). Dans un deuxième temps, je m'intéresserai plus précisément à l'influence qu'ils exercent sur les modes de faire, que ce soit à l'échelle stricte d'une opération, d'une politique ou encore de la gouvernance. Enfin, les limites de ces projets et des modalités d'action engagées par les groupes d'habitants seront mises au jour, interrogeant les perspectives de l'habitat participatif en France.

Un mode d'interpellation éprouvé

Les principes généraux de l'habitat participatif: quelle appréhension par les acteurs institutionnels?

L'habitat participatif, dans ses fondements mêmes, interpelle les modes de conception et de production de l'habiter et de l'habitat, et ce tout au long du processus.

Ainsi, le maître d'ouvrage du projet est constitué du groupe d'habitants, pas nécessairement stabilisé, mais déjà engagé. Ce commanditaire collectif constitue une nouveauté pour les maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre traditionnels. Si, en France, des achats ou des constructions de lots voire de biens immobiliers peuvent être réalisés par des collectifs, c'est soit dans le cadre familial (achat d'un appartement par exemple sous la forme de Société Civile Immobilière), soit dans un cadre professionnel (ex: regroupement entre agriculteurs). Un groupe de particuliers qui se constituent dans le but de construire ou réhabiliter un immeuble interpelle les modes de production du logement, au sein desquels le client-collectif est une variable inconnue. Les

interlocuteurs professionnels des groupes d'habitants n'ont aucune "clé" pour agir dans ce cadre. Ils peuvent alors être déroutés par l'existence même du groupe et la multiplicité des interlocuteurs. Celle-ci peut entraîner des remises en question incessantes des propositions ou décisions des partenaires, auxquelles ils ne sont pas habitués. Une phase d'acculturation sinon de traduction (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001) est donc nécessaire.

Ensuite, la volonté qu'ont les ménages de partager des espaces s'inscrit contre une tendance dominante en France, laquelle veut que chaque ménage possède son propre logement, sans notion réelle de partage avec ses voisins. Les copropriétés où l'on trouve des espaces communs consistent plutôt en une somme d'espaces individuels, où les limites ne sont en aucun cas brouillées. De façon générale, les espaces collectifs sont vus comme sources de problèmes. Les maîtres d'ouvrage sociaux par exemple ont petit à petit abandonné la construction d'espaces collectifs, considérant que ceux-ci étaient mal utilisés et/ou difficiles à entretenir, en somme qu'ils leur posaient des problèmes de gestion. Alors que l'individualisme est énoncé comme triomphant (Aubert, 2004), cette volonté explicite de partage interpelle.

D'autre part, la qualité architecturale souhaitée par les groupes se double le plus souvent de fortes ambitions environnementales mettant à l'épreuve les capacités d'innovation des maîtres d'ouvrage et des maîtres d'œuvre. Si les normes environnementales deviennent de plus en plus strictes, les procédés sont encore méconnus et le cadre d'action est essentiellement celui de l'expérimentation. Ils ne souhaitent pas nécessairement prendre les risques qu'induirait des procédés dont l'efficacité n'est pas totalement assurée.

Certaines formes sont porteuses de plus de remises en question que d'autres, sur le plan du processus comme des valeurs ou des principes.

Sur le plan des transformations des processus classiques, les projets d'autopromotion sont emblématiques. En effet, l'un des acteurs centraux d'un projet immobilier est éliminé: le promoteur. C'est dans ce cas le groupe d'habitants qui est son propre promoteur. Il prend toutes les décisions, signe les actes d'engagement, finance le projet, en somme assume les risques.

La coopérative d'habitants, est elle aussi porteuse de changements, en termes de principes et de valeurs. En effet, elle repose sur un concept de propriété collective: les habitants ne sont pas propriétaires de leur logement comme ils le seraient dans une copropriété, mais locataires-coopérateurs. Ils acquièrent des parts sociales dans une société coopérative tout en payant un loyer. Cette forme, décrite comme une troisième voie entre la location et l'accession, questionne les fondements même de la notion de propriété attachée au logement. En effet, habituellement, la propriété d'un bien immobilier est directement connectée au logement et à sa valeur. Dans le cadre de la coopérative d'habitants, la propriété est celle de parts sociales et non celle du logement. D'autre part, ce statut — non reconnu par l'Etat à ce jour — va de

pair avec une gestion démocratique des espaces communs, à la différence des copropriétés où les décisions sont prises selon les tantièmes, c'est-à-dire une quote-part différente selon la valeur du bien possédé. Ainsi, le poids dans les décisions diffère selon les ménages.

De façon plus générale, les valeurs portées par les groupes d'habitants interpellent les modes d'habiter. Il en est ainsi, par exemple, du principe de non-spéculation et de l'encadrement des prix. Certains groupes souhaitent en effet que le prix à la vente de leur logement ne varie pas ou ne puisse être fixé au-delà d'un indice défini, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Un bien immobilier sur le marché privé⁴ sera en effet vendu au terme d'une négociation entre un vendeur et un acheteur, qui s'entendent sur un prix. D'autres principes, comme celui de la mixité sociale, sont avancés avec force par les futurs habitants, qui se démarquent alors du reste de la population, jugée plus réticente.

Du point de vue de la gestion des ensembles immobiliers enfin, nombreux sont les groupes qui souhaitent l'assurer eux-mêmes et ainsi être partie prenante dans les décisions. Notons toutefois que cette pratique existe dans les copropriétés sous la forme du syndic bénévole. La différence tient au fait que la gestion souhaitée est collective et engage l'ensemble des habitants. Il s'agit dans ce cas d'un principe d'autogestion.

Les modes d'interpellation: quelle méthodologie?

Si, comme on l'a vu, les concepts comme la mise en œuvre du projet interrogent sinon interpellent les modes classiques d'habiter, les groupes d'habitants et l'ensemble des acteurs de l'habitat participatif interpellent — au sens d'apostropher — les différents acteurs classiques de la production de l'habitat. Ils développent pour ce faire différentes stratégies orchestrées à plusieurs échelles.

Il est nécessaire de distinguer deux grandes catégories d'acteurs dans l'interpellation: les acteurs habitants qui agissent d'abord au nom de leur projet et les acteurs — associations ou professionnels — qui eux agissent dans une perspective plus vaste de développement des projets d'habitat participatif. Notons que les stratégies mises en œuvre peuvent toutefois se regrouper.

L'interpellation peut être celle de l'opinion, dans le but notamment de faire émerger une demande sociale et politique, légitimant dès lors le soutien de différents partenaires. Une échelle d'action d'envergure nationale peut dès lors être privilégiée.

4 Des clauses anti-spéculatives peuvent toutefois être mises en œuvre dans le cadre par exemple de dispositifs d'accession aidée.

On peut mentionner à ce titre la recherche de soutiens intellectuels ou universitaires, valant caution des projets. Pour ce faire, les associations identifient dans un premier temps des intellectuels reconnus, puis les contactent en leur présentant leur projet, qu'ils s'attachent à relier soit à la personnalité de l'individu ciblé, soit à ces activités. La stratégie de persuasion ne se limite donc pas à une simple présentation des principes du projet, elle peut aussi jouer sur la valorisation de la personne et d'une certaine manière son intérêt à soutenir le projet. Il ne s'agit pas d'apparaître en position de demandeur, mais bien de signaler la plus-value qu'un soutien apporterait à l'individu, à son action ou aux organisations auxquelles il appartient. Par exemple, l'association Habicoop a contacté à plusieurs reprises l'éditeur d'une revue française consacrée à l'urbanisme (*Urbanisme*) afin de faire paraître un appel cosigné avec une autre association reconnue dans le domaine du logement des personnes défavorisées — la Fondation Abbé Pierre — (donnant ainsi un crédit social plus important, souvent jugé absent de ces projets).

L'occupation de la scène médiatique joue également un rôle important. La mobilisation des médias et les effets d'information (Gertslé, 2001) relèvent de plusieurs registres: la diffusion des principes mêmes de l'habitat participatif et en ce sens la conquête d'un public plus vaste; la légitimation: apparaître dans les médias constitue une forme de caution, surtout s'ils sont d'envergure (comme par exemple le quotidien *Le Monde* qui a consacré un article à l'habitat participatif en décembre 2009 et en novembre 2010). Ils sont aussi un vecteur d'interpellation et de sensibilisation et concourent à rendre le problème intelligible en le formulant "*dans un langage recevable par les élites politiques*" (Muller, 2009). Ainsi, l'insistance systématique sur la nécessité d'aménagements juridiques peut être interprétée comme une stratégie mise en œuvre pour "*faire bouger les choses*". Les médias sont un instrument de la conquête des partenaires et une force de conviction, en fonction toutefois du traitement réalisé de la question, qui peut échapper largement aux acteurs du mouvement.

Des campagnes de sensibilisation sont également menées au niveau national, auprès des députés, des sénateurs et du ministère de l'environnement. Dans cette perspective, c'est l'association lyonnais Habicoop qui joue le rôle le plus important. Elle a débuté en 2008 une vaste campagne de mobilisation de l'appareil législatif, afin d'obtenir la reconnaissance du statut juridique de la coopérative d'habitants. Dans le cadre de la loi de Mobilisation pour le Logement et de Lutte contre l'Exclusion (MLLE), elle a rédigé un courrier-type adressé dans un premier temps aux différents groupes locaux qui lui sont affiliés, ces derniers étant en charge d'adresser le courrier en question au député attaché à leur circonscription. Plusieurs amendements à la loi MLLE ont ainsi été déposés, retirés à la faveur d'une promesse de la ministre du logement de l'époque, C. Boutin. Cette campagne se poursuit et depuis 2008, des questions ont régulièrement été adressées au secrétaire d'Etat en charge du

Logement et de l'Urbanisme. En décembre 2009, une proposition de loi relative à la reconnaissance d'un "tiers secteur de l'habitat participatif, diversifié et écologique" a été déposée par des députés appartenant au parti écologiste (Europe Ecologie Les Verts), mais rejetés. Un autre projet de loi relatif au logement a été déposé par le groupe socialiste du Sénat, dont l'un des titres est consacré aux coopératives d'habitants. Ces actions résultent de stratégies de conquête de soutien volontaristes, articulant interpellations au niveau local et au niveau national. C'est un processus au long cours qu'il faut engager, qui débute d'abord par une phase d'acculturation et de conviction, et se poursuit souvent par de nombreuses relances.

Au niveau local, un groupe d'habitants porteur d'un projet cherchera à sensibiliser l'ensemble des acteurs du territoire à son projet et ainsi élargir son panel de soutiens. Ainsi, les groupes démarchent la municipalité où ils souhaitent s'implanter, à la fois par le biais de courriers adressés le plus souvent à plusieurs services et élus, mais aussi en rencontrant directement leurs potentiels futurs partenaires.

D'autre part, ils peuvent organiser des conférences de presse auxquelles ils convient le plus grand nombre possible de ces partenaires. Certaines associations organisent des sessions de formation de sensibilisation à l'habitat participatif, le plus souvent dans le cadre d'un voyage d'étude. L'association lyonnaise Habicoop a notamment organisé un voyage en Suisse avec de nombreux élus locaux de la Région Rhône-Alpes, l'association parisienne Hesp'ère 21 a également organisé un voyage d'étude à Tübingen, en Allemagne, en juillet 2010. L'un des enjeux pour les associations ou les groupes est de parvenir à avoir un allié sûr au sein des municipalités, sur lequel peut reposer une forme de lobby en interne, et devenir un "médiateur" ou "porteur" (Chateauraynaud, 2011). Le plus souvent, des interconnexions se font entre la sphère politique ou technique et les groupes ou associations d'habitat participatif. Ces alliés sont les partenaires incontournables des porteurs de projet, dans la mesure où ils assurent une présence quasi-continue de la question dans les instances politiques et/ou techniques. Ainsi, un élu parisien rattaché au parti Europe-Ecologie Les Verts soutient activement une association en cherchant notamment à sensibiliser les différents services et acteurs de la Mairie de Paris. D'autre part, l'élu en question habite dans le même quartier que la présidente de l'association: leurs rencontres, faites d'échanges réciproques, sont un sérieux atout. Ces interconnexions se retrouvent en d'autres lieux, comme à Strasbourg (ville de l'Est de la France): l'une des personnes en charge de la question des éco quartiers au sein de la Communauté Urbaine de Strasbourg (CUS) est un ancien membre du bureau d'une association très active dans le domaine de l'habitat participatif.

Les stratégies d'interpellation s'affinent avec le temps. Si les premiers temps sont ceux du tâtonnement, des outils bien rodés sont développés petit à petit, pouvant ouvrir la porte à de nouvelles initiatives. C'est ainsi qu'une

association de l'Est de la France, Eco Quartier Strasbourg, de concert avec l'ensemble du mouvement national, a initié la démarche du "Livre Blanc de l'Habitat Participatif", à l'intention des collectivités. Ce Livre Blanc, en cours de finalisation, constitue un argumentaire en faveur de l'habitat participatif, à destination des collectivités. C'est la première fois depuis le début du mouvement qu'une telle démarche de sensibilisation et d'interpellation est entreprise.

Pour des actions concrètes et une influence

Une influence directe à l'échelle d'une opération

L'interpellation des acteurs classiques de la production de l'habitat est l'étape préalable à toute action concrète, sans en être toutefois une garantie certaine. En effet, les acteurs interpellés ne sont pas nécessairement réceptifs aux principes de l'habitat participatif. C'est notamment le cas du secrétaire d'Etat en charge du Logement et de l'urbanisme qui a indiqué que "*les nouveaux concepts proposés par ce texte ne semblent donc pas susceptibles d'apporter d'améliorations. Ils sont plutôt des facteurs de confusion au sein du paysage existant*"⁵

Mais une interpellation qui réussit peut conduire à la concrétisation d'un projet. En ce sens, le groupe d'habitants exerce une influence directe, à l'échelle même d'une opération. Prenons l'exemple d'un groupe lyonnais. Les premières démarches de recherche de terrain engagées par le groupe se sont avérées sans succès. C'est une élue municipale, à laquelle certains membres du groupe avaient exposé leur projet qui, au moment de la création d'une Zone d'Aménagement Concertée sur la commune, a pensé au groupe d'habitants. Ceux-ci ont alors eu l'opportunité de réaliser leur projet au cœur d'une opération d'aménagement. Les habitants estiment avoir "tiré vers le haut" les ambitions écologiques de la ZAC — ce que ne confirme toutefois pas l'un des acteurs institutionnels. Leur force de conviction leur a surtout permis d'obtenir une "faveur" de la part de l'aménageur, à savoir un changement d'attribution de parcelle. La parcelle qui leur était initialement attribuée ne leur convenait pas, ils la jugeaient mal exposée et non compatible avec leurs ambitions environnementales. Ils ont alors cherché à obtenir une autre parcelle, en déployant tout un arsenal argumentaire, flirtant avec le registre de la culpabilisation, qui leur a valu d'obtenir satisfaction.

5 A l'occasion de l'examen de la proposition de loi pour un tiers secteur de l'habitat participatif, "Assemblée nationale, Treizième législature, Compte-rendu, Commission des Affaires Economiques, 18 novembre 2009, Compte-rendu n° 24, Session Ordinaire de 2009-2010. Examen des propositions de loi pour un tiers secteur de l'habitat participatif, diversifié et écologique, p. 15".

Si le groupe d'habitants a de fait une influence sur la qualité architecturale du projet, il peut aussi contribuer à redessiner une partie du quartier où il s'implante. En effet, la plupart des porteurs de projet n'ont pas seulement l'ambition de construire leur immeuble et de partager entre voisins des espaces, ils souhaitent aussi s'investir dans la vie du quartier. Ainsi, le groupe lyonnais évoqué souhaite mettre en place une station d'autopartage qui pourra être utilisée par d'autres habitants. La volonté d'avoir une salle commune, une bibliothèque ouverte sur le quartier ou encore de mettre en place un café associatif se retrouve dans plusieurs projets.

C'est dans les relations avec les partenaires maîtres d'ouvrage délégué (MOD) que se traduit sûrement le plus nettement l'influence concrète du groupe d'habitants. En tant que concepteur de son programme, il façonne lui-même l'espace intérieur mais aussi extérieur. Des choix, parfois regrettés par le MOD sont réalisés sous la pression du groupe d'habitants. C'est notamment le cas de l'installation d'un système de chauffage jugé trop coûteux par un organisme d'HLM de l'Ouest de la France et partenaire d'un projet.

Une influence à l'échelle d'une politique

Les groupes d'habitants et les associations œuvrant en faveur de l'habitat participatif peuvent aussi exercer une influence sur la politique menée dans le domaine du logement auprès de différents acteurs, qui s'approprient les concepts de l'habitat participatif, dans le cadre de processus de "traduction" (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001) qui sert à faire du problème en question un objet légitime de l'action publique (Grawitz, Leca et Thoening, 1985).

Tout d'abord, plusieurs collectivités qui ont été sollicitées pour être partenaire de projets ont concrétisé leur engagement directement dans leur document d'urbanisme et ce, dans une certaine mesure, sous la pression des groupes d'habitants et du mouvement. Notons qu'il est toutefois difficile d'évaluer dans quelle mesure ce sont les groupes d'habitants qui sont à l'origine de ces intégrations dans les politiques. Les médias notamment sont susceptibles de jouer un rôle. Mais en tout état de cause, c'est bien l'objet "habitat participatif" qui atteint le champ des politiques publiques. Plusieurs documents d'urbanisme sont concernés: les Agendas 21, les Programmes Locaux de l'Habitat (PLH), les Plans d'actions... Ainsi, plusieurs collectivités ont intégré à leur PLH une action en faveur de l'habitat participatif: la communauté urbaine de Lyon, la communauté urbaine de Toulouse, la communauté urbaine de Strasbourg, la communauté urbaine de Grenoble, la ville de Paris. Pour ne donner que deux exemples, à Paris, les interpellations menées par l'une des associations auprès notamment des élus du parti écologiste du Conseil de Paris ont conduit à l'intégration d'une fiche "Habitat Participatif" dans le PLH de Paris pour la période 2011-2016. Un budget prévisionnel de 300 000 n'est annoncé pour financer les "actions à lancer", dont la création d'un

*“dispositif spécifique grâce à un pôle d’experts compétents en matière de montage”, le lancement d’un “appel à projets pour des groupes constitués pour lesquels la Ville s’engage, par le recrutement de prestataires, à assurer l’accompagnement sur tous ces aspects” et le lancement d’un “appel à candidatures vers les occupants du parc social”.*⁶ Le Plan d’actions 2011-2014 du volet Economie Sociale et Solidaire du Plan Métropolitain de Développement Economique (PMDE) de Lille Métropole comporte une action en faveur de l’habitat participatif, *“l’objectif [étant] de venir en appui aux réseaux d’acteurs existants via des dispositifs de ressources et de savoir-faire existants et de générer une reproductibilité de ces montages opérationnels à l’échelle de la métropole”.*⁷ Précisons toutefois que les termes sont exactement ceux du PLH de Paris, cité par ailleurs en exemple. Des formes d’imitation ne sont pas à exclure.

La création d’un réseau national de coopération entre collectivités — décrit plus précisément ci-dessous — indique bien une volonté de la part de ces dernières de développer une action en faveur de l’habitat participatif. La communication qui entoure ce réseau va également dans ce sens. L’annonce de la création de ce réseau, faite par le maire de Strasbourg (Est de la France), en novembre 2010 lors des Rencontres Nationales de l’Habitat Participatif, a été relayée dans la presse. Les objectifs de ce réseau, tel qu’énoncés sont les suivants: *“échanger autour des expériences engagées et coordonner les expertises”, “lever les freins juridiques, fonciers et financiers qui peuvent empêcher le développement de projets”, aider à “l’amorce d’une démocratisation de l’autopromotion qui ne doit pas être réservée à une petite partie de la population”.*⁸ Les collectivités auraient tout aussi bien pu rester sur un mode de coopération plus informel ou plus confidentiel, mais cet affichage est le signe d’une volonté politique de se positionner et de développer une action. Un communiqué de presse de la ville de Montreuil et de la ville de Strasbourg évoque le souhait des collectivités concernées de *“mutualiser leurs moyens [...], renouveler l’action publique en la matière afin de soutenir l’initiative citoyenne et de renouveler les modes de production de logement”.*⁹ Les collectivités en question se sont donc saisies largement de “l’objet habitat participatif”.

Les opérateurs sociaux, enfin, font eux aussi de l’habitat participatif un élément à part entière de leur politique et développent des discours volontaristes. Par exemple, le directeur d’une société coopérative d’Hlm de l’Est de la France indique qu’il ne souhaite pas seulement réaliser un projet d’habitat participatif mais bien transformer selon ce mode les modalités d’accession à

6 Extraits du Programme Local de l’Habitat de la ville de Paris, p. 106.

7 Extraits du Plan Métropolitain de Développement Economique de Lille Métropole, p. 15.

8 D’après le site Internet Secteur Public. Disponible sur: <http://www.secteurpublic.fr/public/article/mise-en-place-d%E2%80%99un-reseau-national-de-cooperation-sur-l%E2%80%99AB-habitat-participatif-%C2%BB-a-strasbourg.html?id=41449&rub=8283&C1=97&C6=&C5=>

9 D’après le communiqué de presse de la ville de Montreuil “Montreuil: des collectivités s’organisent pour promouvoir des projets d’habitat participatif”, 9 juin 2011.

la propriété proposées par son organisme. En ce sens, il sensibilise l'ensemble de ses collaborateurs à la question, notamment en les conviant aux rendez-vous qu'il organise en lien avec la question et rencontre plusieurs acteurs spécialisés afin de capitaliser le maximum de retours d'expériences.

Les organismes de représentations du mouvement HLM en France, telles l'Union Sociale pour l'Habitat (USH) et la Fédération Nationale des Sociétés Coopératives d'HLM (FNSCHLM), s'intéressent elles aussi de près à la question. Cet intérêt a été concrétisé par l'édition d'un guide, paru en février 2011 et intitulé "Accompagner les projets d'habitat coopératif et participatif", adressé à l'ensemble des organismes d'Hlm, soit 800, et à une dizaine de collectivités. Le directeur de la FNSCHLM est d'ailleurs un relais important de ces initiatives au sein de l'USH, mais pas seulement. En effet, par le biais de sa présidente, ancienne ministre du logement, il agit en faveur de la reconnaissance d'un statut propre à la coopérative d'habitants. Ainsi, lors de l'Assemblée Générale de mai 2011, la présidente a indiqué dans son discours de clôture à l'attention de l'ensemble des coopératives d'Hlm présentes et du secrétaire d'Etat au logement: "*nous sommes aussi très sensibles à soutenir les formes innovantes d'habitat. Vous savez que l'habitat coopératif attend un statut, en particulier l'accession progressive qui doit, selon nous, être soutenue*".¹⁰

Une influence dans des modes de coopération et l'apparition d'acteurs nouveaux

L'habitat participatif, ses principes et les questions qu'il soulève conduisent à l'apparition de modes de coopération nouveaux. En effet, en novembre 2010, s'est constitué à Strasbourg un réseau national des collectivités, dans le but d'organiser de façon collective la réponse des collectivités aux sollicitations des groupes d'habitants. Ce sont bien en premier lieu les groupes et le "lobby" qu'ils ont réalisé auprès des collectivités qui ont conduit à la formation de ce réseau, comme une réponse. L'hypothèse peut également être faite que la mise en place de ce réseau relève aussi d'un besoin de coopération, d'échanges entre collectivités pionnières et d'autres susceptibles de les rejoindre. C'est donc parallèlement à des modes de représentation déjà existants (Association des Maires de France, Association Des Communautés de France...) que ces collectivités ont souhaité s'organiser. En ce sens, l'habitat participatif a donc bien conduit à l'apparition de modes de coopération nouveaux. Du point de vue de son organisation, elle est en passe d'être formalisée. Depuis novembre, deux rencontres ont été organisées, l'une à Strasbourg en avril, donnant suite aux premières prises de contact de novembre et une autre en juin à Paris, dont l'objectif était "*d'entériner le*

10 D'après le discours de clôture de Marie-Noëlle Lienemann, lors de l'Assemblée Générale de la FNSCHLM, mai 2011.

fonctionnement du réseau et de créer une plate-forme d'échange entre les collectivités qui sera dédiée au partage des expériences et des outils en matière d'habitat participatif".¹¹ C'est ainsi que plus de 20 collectivités ont pu définir les bases organisationnelles du réseau et poser les fondements d'une future charte commune, qui sera ratifiée en présence de la presse en novembre prochain.

L'habitat participatif conduit également à l'émergence d'un acteur nouveau: l'accompagnateur de groupes d'habitants. Cet acteur, dont les contours ne sont pas encore très bien définis, s'est constitué sur la base du constat selon lequel beaucoup de groupes échouent dans leur projet, faute de compétences, qu'elles soient techniques, réglementaires, en lien avec la communication... Ainsi, une nouvelle "figure", constituée fréquemment d'architectes, de spécialistes de la participation mais aussi parfois d'universitaires, d'anciens acteurs de la promotion immobilière, etc... ont l'ambition d'accompagner les groupes. L'un de ces accompagnateurs basé en région parisienne indique que sa structure *"vise à concevoir et structurer une méthodologie d'accompagnement de projet coopératif et participatif d'habitat écologique et solidaire"*, un autre indique l'ensemble de ses "prestations": *"recherche foncière, formation du groupe, processus d'engagement, faisabilités et programmation, partenariats financiers, structuration juridique, exécution et suivi du chantier"*. Un accompagnateur du Sud de la France précise quant à lui: *"notre pratique de conseil et de conduite de projets est basée sur de solides compétences transversales dans les domaines techniques, économiques et juridiques. La méthode que nous avons développée s'adapte à toutes les phases et situations. Elle a fait ses preuves et apporte la structure et outils indispensables pour la maîtrise de la complexité et des enjeux de ces projets"*. Si ces différents accompagnateurs rejoignent en partie le "groupe des" professionnels de la participation "" (Blondiaux, 2008), ils constituent bien une figure nouvelle, créée d'après les premiers retours d'expériences.

Etre habitant et produire la ville: un pari audacieux

Si les groupes d'habitants comme l'habitat participatif en lui-même interpellent et influencent les acteurs classiques de la production de l'habitat, certaines limites doivent être soulignées.

Les difficultés de mise en œuvre des projets

Conduire un projet d'habitat participatif, sur le plan individuel, nécessite parfois des sacrifices. En effet, à ce jour un projet aboutit au terme d'au minimum cinq années. Constance et patience sont des qualités mises à rude épreuve. D'autre part, plusieurs réunions par semaine peuvent être nécessaires afin de

11 D'après le communiqué de presse de la ville de Montreuil "Montreuil: des collectivités s'organisent pour promouvoir des projets d'habitat participatif", 9 juin 2011.

se familiariser avec l'ensemble des étapes du projet, nécessitant de fortes disponibilités en temps; temps qui ne suffit pas. En effet, de nombreuses compétences doivent pouvoir être mobilisées. Ce n'est pas un hasard si beaucoup de groupes aujourd'hui sont composés d'un ou plusieurs architectes, urbanistes ou professionnels de la maîtrise d'ouvrage. Leur pratique professionnelle leur offre une aisance non négligeable. Pour ceux qui ne sont pas familiers des opérations de construction, l'investissement est souvent très lourd. Toutefois, les compétences en architecture ne sont pas les seules nécessaires. Etre en capacité de communiquer à l'intérieur du groupe pour éviter les conflits et les pertes de temps, comme autour de son projet, s'avère indispensable. Savoir adapter son discours à son interlocuteur, mener des négociations, mais aussi maîtriser les différents régimes juridiques possibles, tout comme les plans de trésorerie sont des compétences souvent incontournables pour tout groupe souhaitant maîtriser l'intégralité de son projet. En somme, l'habitat participatif, c'est apprendre un ou plusieurs autres métiers, en plus du sien. Aujourd'hui, ayons à l'esprit que sur 10 projets initiés, seuls un ou deux parviendront à maturité. Les abandons et départs sont fréquents, à la fois pour des raisons personnelles, mais aussi parce que la concrétisation tarde à venir et que la ténacité ne suffit plus.

Ainsi, à ce jour, les difficultés de mise en œuvre des projets sont telles que l'influence que ceux-ci peuvent exercer est à relativiser.

Coopération habitants-institution: une confrontation sur le temps long

La coopération habitants-institution ne se fait pas sans heurts et n'est pas toujours couronnée de succès. La volonté politique d'agir en faveur de l'habitat participatif n'est jamais garantie, même si les capacités de conviction des groupes jouent évidemment pour beaucoup.

Lors de la mise en œuvre d'un projet associant par exemple un opérateur social, le constat est à peu près toujours le même: ces projets prennent beaucoup de temps et les remises en question constantes opérées par le groupe ne sont pas faciles à gérer. En effet, si l'on prend l'exemple du groupe lyonnais déjà évoqué, les futurs habitants ont toujours souhaité être aussi investis que peut l'être un maître d'ouvrage classique et participer activement au projet de la définition du programme au choix des différents maîtres d'œuvre. Ainsi, si certains procédés techniques ou certaines procédures semblent "naturelles" au partenaire, ce n'est pas le cas pour les habitants, auxquels il est nécessaire d'expliquer les choix réalisés, dans la mesure où ils sont explicitement demandeurs. L'organisme doit jongler entre pédagogie et discussion d'égal à égal.

Par ailleurs, il arrive qu'en dépit de la mobilisation d'un groupe ou d'une association sur un foncier, le projet n'aboutisse pas. L'expérience d'une association parisienne est à cet égard éclairante. Après presque un an de rencontres entre les futurs habitants, des courriers adressés au maire et à différents représentants de ses services, des réunions avec certains d'entre eux et

même un vœu adopté en Conseil d'arrondissement et en Conseil de Paris "relatif à l'intégration d'un projet d'habitat coopératif dans le cadre de l'aménagement du site [X]", aucune concrétisation n'a été possible. Alors qu'un site avait été implicitement "promis", il s'est finalement avéré indisponible. Ainsi, en dépit d'une geste politique forte et de la mobilisation au long cours d'une association, le projet a été abandonné. Au même titre, alors qu'un groupe d'habitants s'était constitué depuis plusieurs mois sur une commune de l'Est parisien, sur un foncier identifié et dont l'acquisition avait été rendu tacitement possible par les deux propriétaires (la Mairie et un propriétaire privé), le terrain n'a finalement pas été vendu au groupe, l'un des deux propriétaires n'étant plus désireux de le faire.

Il arrive ainsi que pour certains projets des bras de fer s'engagent entre association et institution, pour des raisons qui ne sont pas toujours faciles à identifier. Des conflits de personnes se glissent par ailleurs souvent plus ou moins insidieusement et ont à terme des conséquences dommageables. Ceci nous amène à considérer finalement "les contraintes de l'action collective" (Friedberg, Ehrard, 1992).

Les contraintes de l'action collective

L'agir collectif ne s'improvise pas et nombreuses sont les "contraintes de l'action collective". Ces dernières existent tout autant au sein même d'un groupe et/ou d'une association, qu'au sein de mécanismes de coopération plus vastes. Les jeux d'acteurs en Région Parisienne offre à cet égard un bon exemple.

A l'échelle d'une organisation, comme une association par exemple, la confrontation de positions individuelles peut conduire à la cristallisation de conflits dont il devient impossible de sortir sans le départ de l'un des acteurs de ce conflit. Cette situation s'est présentée au sein d'une association francilienne au sein de laquelle les orientations générales n'étaient pas partagées par l'ensemble des instances dirigeantes. Cela a entraîné l'entrée de l'association dans une spirale négative, un climat extrêmement tendu et des échanges parfois violents, qu'ils soient verbaux ou écrits. Le projet associatif, quant à lui, ne pouvait qu'en pâtir, dans la mesure où l'ensemble des échanges engagés n'aboutissaient qu'au constat selon lequel aucun accord n'apparaissait possible. Cette situation s'est alors soldée par le départ de plusieurs membres.

A une échelle plus vaste, le même type de constat peut être fait. Deux associations, l'une locale et l'autre nationale, ont été proposées lors des Rencontres Nationales de l'Habitat Participatif de novembre 2010 pour organiser les Rencontres suivantes en Ile-de-France. Après plusieurs mois de travail entre ces deux associations mais aussi d'autres structures les ayant rejoints, des conflits et divergences manifestes à la fois en termes d'organisation, de structuration et d'objectifs ont conduit au retrait de plusieurs des structures

parties prenantes. Plusieurs tentatives de travail collectif ont échoué, et ont alors découragé certains des acteurs les plus mobilisés. Aussi, l'alternative de reporter les rencontres à l'automne 2012 a-t-elle été lancée, comme celle de ne pas faire de l'Ile-de-France la terre d'accueil des prochaines rencontres. S'il reste encore des associations mobilisées pour l'organisation de ces Rencontres, les partenaires institutionnels initiaux souhaitent que la situation soit clarifiée avant de poursuivre.

Cet exemple indique bien que l'un des fondements de ce qu'est l'habitat participatif, soit le collectif, peut devenir pesant et lorsque son fonctionnement n'est pas fluide, faire échouer des projets, même d'envergure, telle que l'organisation des Rencontres. Le collectif, s'il a un métabolisme propre, se compose aussi d'individus dotés chacun de leur caractère et d'un agir non contrôlable, qui met à l'épreuve l'agir-ensemble intentionnel "(Neveu, 2005).

Conclusion

Des incertitudes quant aux évolutions de l'habitat participatif sont donc à relever. Si les engagements des acteurs classiques apparaissent de plus en plus nombreux, que les modes de coopération s'enrichissent et se diversifient, la concrétisation sur le temps long ne peut être garantie. En effet, le volontarisme des discours ne se doublera pas nécessairement d'engagements. L'habitat participatif, apparaît comme un objet nouveau, à la mode même, inscrit à la fois dans le courant du développement durable, de la gouvernance, de la démocratie participative, de la lutte contre la crise du logement, autant de fenêtres d'opportunité (Kingdon, 1984). Mais ce caractère innovant n'est-il pas un élément central dans l'engagement? Ne s'inscrit-il pas par ailleurs dans une forme de mimétisme et de concurrence exacerbée (Mériaux, 2005) entre les territoires, dans une logique de marketing territorial et organisationnel? L'habitant est-il responsable des remises en question induites ou s'agit-il "seulement" de l'innovation proposée?

Bibliographie

- Aubert N. et al. (2004), *L'individu hypermoderne*, Ed. Erès.
- Bacque M.-H. et al. (2005), "Ville, action" citoyenne "et débat public", Editorial, in *Espaces et sociétés*, n°123.
- Bidou C. (1984), *Les aventuriers du quotidien. Essai sur les nouvelles classes moyennes*, PUF.
- Blondiaux L. (2008), *Le nouvel esprit de la démocratie*, Ed. Seuil.
- Blondiaux L., Sintomer Y. (2002), "L'impératif délibératif", in *Politix*, n°57, p. 17-36.
- Bonnin P. (1983), *Habitats Autogérés*, Ed. Syros.
- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil.

- Chateauraynaud F., *Argumenter dans un champ de forces. Essai de balistique sociologique*.
- Gontcharoff G. (1999), "Le renouveau des comités de quartier" in Loïc Blondiaux et al., *La démocratie locale. Représentation, participation, espace public*, PUF.
- Crozier M., Friedberg E. (1992), *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*, Ed. Seuil.
- GERSTLE J. (2001), *Les effets d'information en politique*, Ed. L'Harmattan.
- Grawitz M., Leca J., Thoenig J.-C. (dir.), *Traité de science politique*, Vol. 4, PUF, Coll. Pragmatismes, Ed. Pétra
- Kingdon J. W. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Longman.
- Meriaux O. (2005), "Le débordement territorial des politiques sectorielles", in A. Faure, A.-C. Douillet, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, p. 30.
- Muller P. (2009), *Les politiques publiques*, PUF, coll. "Que sais-je"?
- Neveu E. (2005), *Sociologie des mouvements sociaux*, Ed. La Découverte.
- Padioleau G. (1982), *L'Etat au concret*, PUF.
- Sharp F. W. (1997), *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder (Colo.), Westview Press.

L'habitat participatif

Interpellation et influence de groupes d'habitants sur les modes de faire la ville

Camille Devaux

Lab'Urba, Université Paris Est, 61, avenue du Général de Gaulle, 94010 CRETEIL
Cedex (camilledevaux@univ-paris-est.fr)

Résumé

Depuis le début des années 2000, en France, des groupes d'habitants se constituent autour d'une volonté commune: concevoir et gérer un immeuble collectif au sein duquel ils disposent d'un logement privatif et partagent avec les autres des espaces tels que salle commune, atelier, buanderie, jardin...

Même si l'habitat participatif n'est pas une nouveauté, il ne représente aujourd'hui en France quasiment "rien" sur le marché du logement: moins d'une vingtaine de projets ont effectivement vu le jour, pour environ 200 projets engagés. L'habitat participatif n'a donc fait l'objet d'aucune institutionnalisation, en dépit d'un "impératif délibératif" (Blondiaux, Sintomer, 2002). En ce sens, la participation dans le domaine de l'habitat constitue un vaste champ d'expérimentation sinon de confrontation avec les acteurs classiques de la production de l'habitat aujourd'hui, que sont notamment l'Etat et ses représentants, les collectivités (élus et techniciens), les organismes d'Hlm, les aménageurs...

Dès lors, comment et dans quelle mesure ces groupes d'habitants interpellent-ils et influencent-ils les modes de faire la ville question

Les principes généraux de l'habitat participatif sont en eux-mêmes sources d'interpellation pour les acteurs classiques de la production de l'habitat. Mais l'interpellation dépasse le seul objet pour devenir l'un des registres d'action des porteurs de projets, qui agissent en véritables "entrepreneurs politiques" (Padioleau, 1982).

Ces porteurs de projet exercent dès lors une influence sur les modes de faire la ville, que ce soit à l'échelle stricte d'une opération, d'une politique ou encore de la gouvernance.

Mais être habitant et produire la ville reste un pari audacieux. Plusieurs limites relatives à la mise en œuvre de ces projets et aux modalités d'action engagées par les groupes d'habitants sont à mettre au jour, interrogeant les perspectives de l'habitat participatif en France.

Introduction

Depuis le début des années 2000, en France, des groupes d'habitants se constituent autour d'une volonté commune: concevoir et gérer un immeuble collectif au sein duquel ils disposent d'un logement privatif et partagent avec les autres des espaces tels que salle commune, atelier, buanderie, jardin... Ces initiatives, que l'on regroupera sous le vocable d' "habitat participatif", ne sont, du point de vue de la définition présentée ci-dessus, pas nouvelles.

En France, tout d'abord, d'autres initiatives issues d'un mouvement ascendant (Gontcharoff, 1999) ont vu le jour dans le domaine de l'habitat selon des formes diverses (contestations d'opération de renouvellement urbain, initiatives *ad-hoc*...).¹ Les plus proches des initiatives d'aujourd'hui sont les initiatives d'habitat groupé autogéré qui ont vu le jour dans les années 1970. Ces dernières ont été menées par des habitants très militants, qui tout en dénonçant les constructions de l'époque — "*c'est dire qu'on aura peut-être bientôt fini de construire des boîtes à chaussures, des maisons réglementaires*" — cherchaient à construire un lieu de vie où "*habiter n'est pas se loger*" (Bonnin, 1983). Une centaine de projets se sont concrétisés sur une période allant de la fin des années 1960 au milieu des années 1990, en périphérie de grandes agglomérations mais aussi au cœur de Paris.

Des collectifs semblables se sont également formés à l'étranger, et notamment en Suisse,² au Québec, en Allemagne ou encore au Danemark. Le vocabulaire diffère — coopérative d'habitation au Québec, cohousing au Danemark... — tout comme les contextes locaux et nationaux, mais ces opérations sont de véritables sources d'inspiration pour les porteurs de projet français, qui basent une partie de leur argumentaire sur le fait que le "*concept existe à l'étranger*".³

Même si l'habitat participatif n'est pas une nouveauté, il ne représente aujourd'hui en France quasiment "rien" sur le marché du logement: moins d'une vingtaine de projets ont effectivement vu le jour, pour environ 200 projets engagés. Retenons que les projets actuels présentent le plus souvent de larges différences, en termes de nombre de ménages concernés, de localisation, de surfaces, de type d'espaces collectifs, de statut d'occupation, d'ambitions environnementales, d'acteurs en présence, et de valeurs.

Mon travail de thèse se concentre sur les initiatives menées en milieu urbain, aussi je n'évoquerai pas les initiatives rurales qui, à mon sens, ne sont

1 Voir pour plus d'informations MOLLET A. (dir.), *Quand les habitants prennent la parole*, Plan Construction, 273 p., 1981.

2 Les logements en coopérative représentent entre 5 et 10% de l'offre de logements en Suisse.

3 Ainsi que l'indique l'association lyonnaise Habicoop sur son site Internet: <http://www.habicoop.fr/spip.php?rubrique11>.

pas du tout confrontées aux mêmes problématiques, au premier rang desquelles l'accès au foncier.

En tout état de cause, ces initiatives "participatives" dans le champ de l'habitat ne revêtent aucune forme d'institutionnalisation, à la différence d'autres dispositifs français — comme les conseils de quartier rendus obligatoires par la loi Vaillant de 2002 relative à la démocratie de proximité — érigés au nom d'un "impératif délibératif" (Blondiaux et Sintomer, 2002). En dépit de cet impératif, les analyses menées soulignent souvent l'écart existant entre les intentions et les résultats (Bacqué et al., 2006, Blondiaux, 2008). En ce sens, la participation dans le domaine de l'habitat constitue un vaste champ d'expérimentation sinon de confrontation avec les acteurs classiques de la production de l'habitat aujourd'hui, que sont notamment l'Etat et ses représentants, les collectivités et les élus, les organismes d'Hlm, les aménageurs...

Dès lors, comment et dans quelle mesure ces groupes d'habitants interpellent-ils et influencent les modes de faire la ville?

Je m'attacherai tout d'abord à montrer que d'une part les principes généraux de l'habitat participatif en eux-mêmes sont sources d'interpellation et que d'autre part, les porteurs de projet agissent selon un mode d'interpellation éprouvé, en véritables "entrepreneurs politiques" (Padioleau, 1982). Dans un deuxième temps, je m'intéresserai plus précisément à l'influence qu'ils exercent sur les modes de faire, que ce soit à l'échelle stricte d'une opération, d'une politique ou encore de la gouvernance. Enfin, les limites de ces projets et des modalités d'action engagées par les groupes d'habitants seront mises au jour, interrogeant les perspectives de l'habitat participatif en France.

Un mode d'interpellation éprouvé

Les principes généraux de l'habitat participatif: quelle appréhension par les acteurs institutionnels?

L'habitat participatif, dans ses fondements mêmes, interpelle les modes de conception et de production de l'habiter et de l'habitat, et ce tout au long du processus.

Ainsi, le maître d'ouvrage du projet est constitué du groupe d'habitants, pas nécessairement stabilisé, mais déjà engagé. Ce commanditaire collectif constitue une nouveauté pour les maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre traditionnels. Si, en France, des achats ou des constructions de lots voire de biens immobiliers peuvent être réalisés par des collectifs, c'est soit dans le cadre familial (achat d'un appartement par exemple sous la forme de Société Civile Immobilière), soit dans un cadre professionnel (ex: regroupement entre agriculteurs). Un groupe de particuliers qui se constituent dans le but de construire ou réhabiliter un immeuble interpelle les modes de production du logement, au sein desquels le client-collectif est une variable inconnue. Les

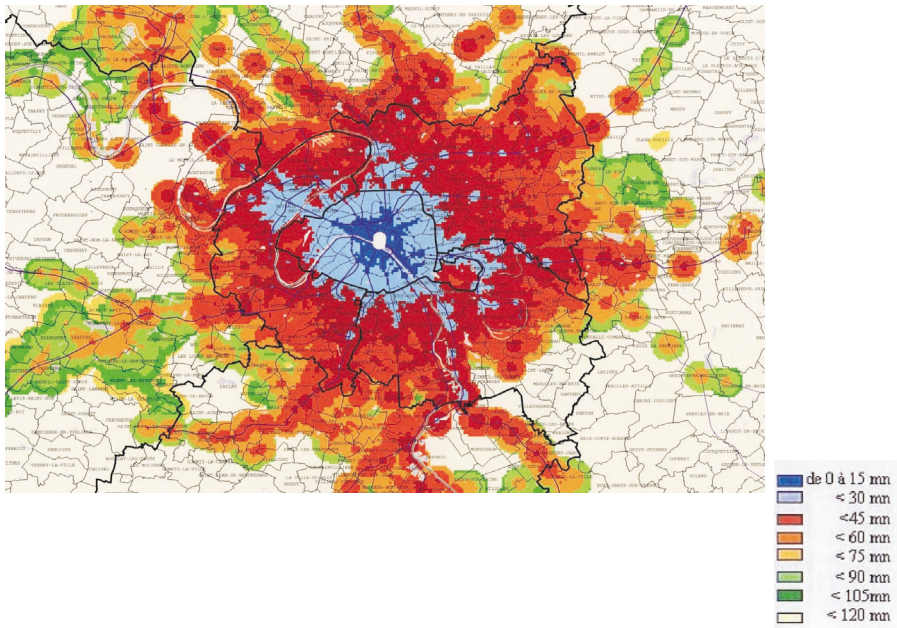


Figure 4.1 Le p le Châtelet-Les-Halles accessible par 3,1 millions de personnes moins de 30 minutes

Source: EM Paris Centre, Cahier clauses techniques Particulières pour les études de définition, mars 2003.

interlocuteurs professionnels des groupes d'habitants n'ont aucune "clé" pour agir dans ce cadre. Ils peuvent alors être dérouterés par l'existence même du groupe et la multiplicité des interlocuteurs. Celle-ci peut entraîner des remises en question incessantes des propositions ou décisions des partenaires, auxquelles ils ne sont pas habitués. Une phase d'acculturation sinon de traduction (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001) est donc nécessaire.

Ensuite, la volonté qu'ont les ménages de partager des espaces s'inscrit contre une tendance dominante en France, laquelle veut que chaque ménage possède son propre logement, sans notion réelle de partage avec ses voisins. Les copropriétés où l'on trouve des espaces communs consistent plutôt en une somme d'espaces individuels, où les limites ne sont en aucun cas brouillées. De façon générale, les espaces collectifs sont vus comme sources de problèmes. Les maîtres d'ouvrage sociaux par exemple ont petit à petit abandonné la construction d'espaces collectifs, considérant que ceux-ci étaient mal utilisés et/ou difficiles à entretenir, en somme qu'ils leur posaient des problèmes de gestion. Alors que l'individualisme est énoncé comme triomphant (Aubert, 2004), cette volonté explicite de partage interpelle.

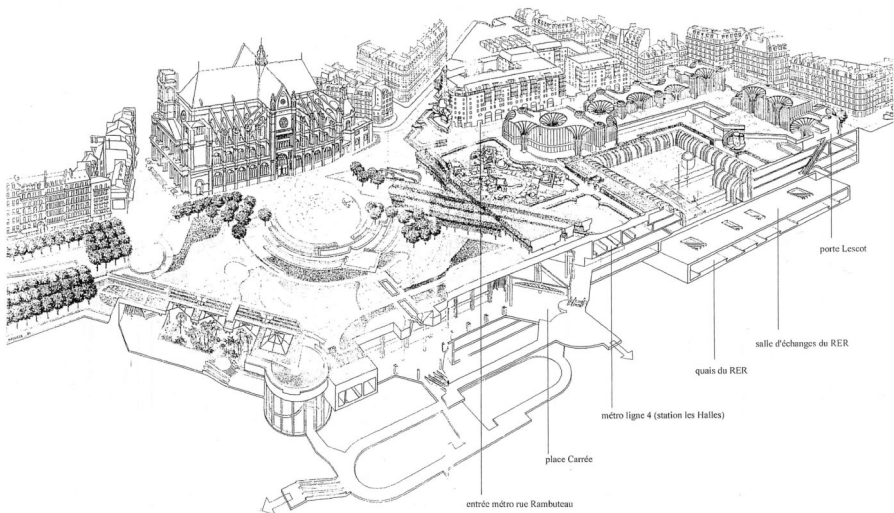


Figure 4.2 Le “mille-feuilles” des Halles

Source: Paris Projet n° 25. 26, “Les Halles achèvement d’un projet”, 4^{ème} trimestre 1985, APUR.

D’autre part, la qualité architecturale souhaitée par les groupes se double le plus souvent de fortes ambitions environnementales mettant à l’épreuve les capacités d’innovation des maîtres d’ouvrage et des maîtres d’œuvre. Si les normes environnementales deviennent de plus en plus strictes, les procédés sont encore méconnus et le cadre d’action est essentiellement celui de l’expérimentation. Ils ne souhaitent pas nécessairement prendre les risques qu’induiraient des procédés dont l’efficacité n’est pas totalement assurée.

Certaines formes sont porteuses de plus de remises en question que d’autres, sur le plan du processus comme des valeurs ou des principes.

Sur le plan des transformations des processus classiques, les projets d’autopromotion sont emblématiques. En effet, l’un des acteurs centraux d’un projet immobilier est éliminé: le promoteur. C’est dans ce cas le groupe d’habitants qui est son propre promoteur. Il prend toutes les décisions, signe les actes d’engagement, finance le projet, en somme assume les risques.

La coopérative d’habitants, est elle aussi porteuse de changements, en termes de principes et de valeurs. En effet, elle repose sur un concept de propriété collective: les habitants ne sont pas propriétaires de leur logement

comme ils le seraient dans une copropriété, mais locataires-coopérateurs. Ils acquièrent des parts sociales dans une société coopérative tout en payant un loyer. Cette forme, décrite comme une troisième voie entre la location et l'accession, questionne les fondements même de la notion de propriété attachée au logement. En effet, habituellement, la propriété d'un bien immobilier est directement connectée au logement et à sa valeur. Dans le cadre de la coopérative d'habitants, la propriété est celle de parts sociales et non celle du logement. D'autre part, ce statut — non reconnu par l'Etat à ce jour — va de pair avec une gestion démocratique des espaces communs, à la différence des copropriétés où les décisions sont prises selon les tantièmes, c'est-à-dire une quote-part différente selon la valeur du bien possédé. Ainsi, le poids dans les décisions diffère selon les ménages.

De façon plus générale, les valeurs portées par les groupes d'habitants interpellent les modes d'habiter. Il en est ainsi, par exemple, du principe de non-spéculation et de l'encadrement des prix. Certains groupes souhaitent en effet que le prix à la vente de leur logement ne varie pas ou ne puisse être fixé au-delà d'un indice défini, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Un bien immobilier sur le marché privé⁴ sera en effet vendu au terme d'une négociation entre un vendeur et un acheteur, qui s'entendent sur un prix. D'autres principes, comme celui de la mixité sociale, sont avancés avec force par les futurs habitants, qui se démarquent alors du reste de la population, jugée plus réticente.

Du point de vue de la gestion des ensembles immobiliers enfin, nombreux sont les groupes qui souhaitent l'assurer eux-mêmes et ainsi être partie prenante dans les décisions. Notons toutefois que cette pratique existe dans les copropriétés sous la forme du syndic bénévole. La différence tient au fait que la gestion souhaitée est collective et engage l'ensemble des habitants. Il s'agit dans ce cas d'un principe d'autogestion.

Les modes d'interpellation: quelle méthodologie?

Si, comme on l'a vu, les concepts comme la mise en œuvre du projet interrogent sinon interpellent les modes classiques d'habiter, les groupes d'habitants et l'ensemble des acteurs de l'habitat participatif interpellent — au sens d'apostropher — les différents acteurs classiques de la production de l'habitat. Ils développent pour ce faire différentes stratégies orchestrées à plusieurs échelles.

Il est nécessaire de distinguer deux grandes catégories d'acteurs dans l'interpellation: les acteurs habitants qui agissent d'abord au nom de leur

4 Des clauses anti-spéculatives peuvent toutefois être mises en œuvre dans le cadre par exemple de dispositifs d'accession aidée.

projet et les acteurs — associations ou professionnels — qui eux agissent dans une perspective plus vaste de développement des projets d'habitat participatif. Notons que les stratégies mises en œuvre peuvent toutefois se regrouper.

L'interpellation peut être celle de l'opinion, dans le but notamment de faire émerger une demande sociale et politique, légitimant dès lors le soutien de différents partenaires. Une échelle d'action d'envergure nationale peut dès lors être privilégiée.

On peut mentionner à ce titre la recherche de soutiens intellectuels ou universitaires, valant caution des projets. Pour ce faire, les associations identifient dans un premier temps des intellectuels reconnus, puis les contactent en leur présentant leur projet, qu'ils s'attachent à relier soit à la personnalité de l'individu ciblé, soit à ces activités. La stratégie de persuasion ne se limite donc pas à une simple présentation des principes du projet, elle peut aussi jouer sur la valorisation de la personne et d'une certaine manière son intérêt à soutenir le projet. Il ne s'agit pas d'apparaître en position de demandeur, mais bien de signaler la plus-value qu'un soutien apporterait à l'individu, à son action ou aux organisations auxquelles il appartient. Par exemple, l'association Habicoop a contacté à plusieurs reprises l'éditeur d'une revue française consacrée à l'urbanisme (*Urbanisme*) afin de faire paraître un appel cosigné avec une autre association reconnue dans le domaine du logement des personnes défavorisées — la Fondation Abbé Pierre — (donnant ainsi un crédit social plus important, souvent jugé absent de ces projets).

L'occupation de la scène médiatique joue également un rôle important. La mobilisation des médias et les effets d'information (Gertslé, 2001) relèvent de plusieurs registres: la diffusion des principes mêmes de l'habitat participatif et en ce sens la conquête d'un public plus vaste; la légitimation: apparaître dans les médias constitue une forme de caution, surtout s'ils sont d'envergure (comme par exemple le quotidien *Le Monde* qui a consacré un article à l'habitat participatif en décembre 2009 et en novembre 2010). Ils sont aussi un vecteur d'interpellation et de sensibilisation et concourent à rendre le problème intelligible en le formulant "*dans un langage recevable par les élites politiques*" (Muller, 2009). Ainsi, l'insistance systématique sur la nécessité d'aménagements juridiques peut être interprétée comme une stratégie mise en œuvre pour "*faire bouger les choses*". Les médias sont un instrument de la conquête des partenaires et une force de conviction, en fonction toutefois du traitement réalisé de la question, qui peut échapper largement aux acteurs du mouvement.

Des campagnes de sensibilisation sont également menées au niveau national, auprès des députés, des sénateurs et du ministère de l'environnement. Dans cette perspective, c'est l'association lyonnais Habicoop qui joue le rôle le plus important. Elle a débuté en 2008 une vaste campagne de mobilisation de l'appareil législatif, afin d'obtenir la reconnaissance du statut juridique de la

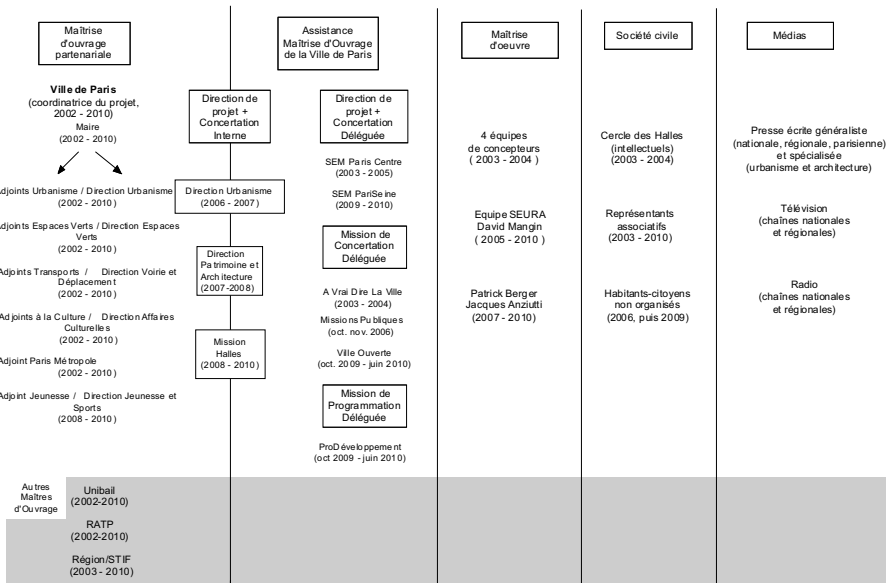


Figure 4.3 Schéma du système d'acteurs général de l'opération des Halles (organismes)

Source: Paris Projet n° 25. 26, "Les Halles achèvement d'un projet", 4^{ème} trimestre 1985, APUR.

coopérative d'habitants. Dans le cadre de la loi de Mobilisation pour le Logement et de Lutte contre l'Exclusion (MLLE), elle a rédigé un courrier-type adressé dans un premier temps aux différents groupes locaux qui lui sont affiliés, ces derniers étant en charge d'adresser le courrier en question au député attaché à leur circonscription. Plusieurs amendements à la loi MLLE ont ainsi été déposés, retirés à la faveur d'une promesse de la ministre du logement de l'époque, C. Boutin. Cette campagne se poursuit et depuis 2008, des questions ont régulièrement été adressées au secrétaire d'Etat en charge du Logement et de l'Urbanisme. En décembre 2009, une proposition de loi relative à la reconnaissance d'un "tiers secteur de l'habitat participatif, diversifié et écologique" a été déposée par des députés appartenant au parti écologiste (Europe Ecologie Les Verts), mais rejetés. Un autre projet de loi relatif au logement a été déposé par le groupe socialiste du Sénat, dont l'un des titres est consacré aux coopératives d'habitants. Ces actions résultent de stratégies de conquête de soutien volontaristes, articulant interpellations au niveau local et au niveau national. C'est un processus au long cours qu'il faut engager, qui débute d'abord par une phase d'acculturation et de conviction, et se poursuit souvent par de nombreuses relances.

Au niveau local, un groupe d'habitants porteur d'un projet cherchera à sensibiliser l'ensemble des acteurs du territoire à son projet et ainsi élargir son panel de soutiens. Ainsi, les groupes démarchent la municipalité où ils souhaitent s'implanter, à la fois par le biais de courriers adressés le plus souvent à plusieurs services et élus, mais aussi en rencontrant directement leurs potentiels futurs partenaires.

D'autre part, ils peuvent organiser des conférences de presse auxquelles ils convient le plus grand nombre possible de ces partenaires. Certaines associations organisent des sessions de formation de sensibilisation à l'habitat participatif, le plus souvent dans le cadre d'un voyage d'étude. L'association lyonnaise Habicoop a notamment organisé un voyage en Suisse avec de nombreux élus locaux de la Région Rhône-Alpes, l'association parisienne Hespère 21 a également organisé un voyage d'étude à Tübingen, en Allemagne, en juillet 2010. L'un des enjeux pour les associations ou les groupes est de parvenir à avoir un allié sûr au sein des municipalités, sur lequel peut reposer une forme de lobby en interne, et devenir un "médiateur" ou "porteur" (Chateauraynaud, 2011). Le plus souvent, des interconnexions se font entre la sphère politique ou technique et les groupes ou associations d'habitat participatif. Ces alliés sont les partenaires incontournables des porteurs de projet, dans la mesure où ils assurent une présence quasi-continue de la question dans les instances politiques et/ou techniques. Ainsi, un élu parisien rattaché au parti Europe-Ecologie Les Verts soutient activement une association en cherchant notamment à sensibiliser les différents services et acteurs de la Mairie de Paris. D'autre part, l'élu en question habite dans le même quartier que la présidente de l'association: leurs rencontres, faites d'échanges réciproques, sont un sérieux atout. Ces interconnexions se retrouvent en d'autres lieux, comme à Strasbourg (ville de l'Est de la France): l'une des personnes en charge de la question des éco quartiers au sein de la Communauté Urbaine de Strasbourg (CUS) est un ancien membre du bureau d'une association très active dans le domaine de l'habitat participatif.

Les stratégies d'interpellation s'affinent avec le temps. Si les premiers temps sont ceux du tâtonnement, des outils bien rodés sont développés petit à petit, pouvant ouvrir la porte à de nouvelles initiatives. C'est ainsi qu'une association de l'Est de la France, Eco Quartier Strasbourg, de concert avec l'ensemble du mouvement national, a initié la démarche du "Livre Blanc de l'Habitat Participatif", à l'intention des collectivités. Ce Livre Blanc, en cours de finalisation, constitue un argumentaire en faveur de l'habitat participatif, à destination des collectivités. C'est la première fois depuis le début du mouvement qu'une telle démarche de sensibilisation et d'interpellation est entreprise.

Pour des actions concrètes et une influence

Une influence directe à l'échelle d'une opération

L'interpellation des acteurs classiques de la production de l'habitat est l'étape préalable à toute action concrète, sans en être toutefois une garantie certaine. En effet, les acteurs interpellés ne sont pas nécessairement réceptifs aux principes de l'habitat participatif. C'est notamment le cas du secrétaire d'Etat en charge du Logement et de l'urbanisme qui a indiqué que *"les nouveaux concepts proposés par ce texte ne semblent donc pas susceptibles d'apporter d'améliorations. Ils sont plutôt des facteurs de confusion au sein du paysage existant"*.⁵

Mais une interpellation qui réussit peut conduire à la concrétisation d'un projet. En ce sens, le groupe d'habitants exerce une influence directe, à l'échelle même d'une opération. Prenons l'exemple d'un groupe lyonnais. Les premières démarches de recherche de terrain engagées par le groupe se sont avérées sans succès. C'est une élue municipale, à laquelle certains membres du groupe avaient exposé leur projet qui, au moment de la création d'une Zone d'Aménagement Concertée sur la commune, a pensé au groupe d'habitants. Ceux-ci ont alors eu l'opportunité de réaliser leur projet au cœur d'une opération d'aménagement. Les habitants estiment avoir *"tiré vers le haut"* les ambitions écologiques de la ZAC — ce que ne confirme toutefois pas l'un des acteurs institutionnels. Leur force de conviction leur a surtout permis d'obtenir une *"faveur"* de la part de l'aménageur, à savoir un changement d'attribution de parcelle. La parcelle qui leur était initialement attribuée ne leur convenait pas, ils la jugeaient mal exposée et non compatible avec leurs ambitions environnementales. Ils ont alors cherché à obtenir une autre parcelle, en déployant tout un arsenal argumentaire, flirtant avec le registre de la culpabilisation, qui leur a valu d'obtenir satisfaction.

Si le groupe d'habitants a de fait une influence sur la qualité architecturale du projet, il peut aussi contribuer à redessiner une partie du quartier où il s'implante. En effet, la plupart des porteurs de projet n'ont pas seulement l'ambition de construire leur immeuble et de partager entre voisins des espaces, ils souhaitent aussi s'investir dans la vie du quartier. Ainsi, le groupe lyonnais évoqué souhaite mettre en place une station d'autopartage qui pourra être utilisée par d'autres habitants. La volonté d'avoir une salle commune, une bibliothèque ouverte sur le quartier ou encore de mettre en place un café associatif se retrouve dans plusieurs projets.

5 Al'occasion de l'examen de la proposition de loi pour un tiers secteur de l'habitat participatif, "Assemblée nationale, Treizième législature, Compte-rendu, Commission des Affaires Economiques, 18 novembre 2009, Compte-rendu n° 24, Session Ordinaire de 2009-2010. Examen des propositions de loi pour un tiers secteur de l'habitat participatif, diversifié et écologique, p. 15".

C'est dans les relations avec les partenaires maîtres d'ouvrage délégué (MOD) que se traduit sûrement le plus nettement l'influence concrète du groupe d'habitants. En tant que concepteur de son programme, il façonne lui-même l'espace intérieur mais aussi extérieur. Des choix, parfois regrettés par le MOD sont réalisés sous la pression du groupe d'habitants. C'est notamment le cas de l'installation d'un système de chauffage jugé trop coûteux par un organisme d'HLM de l'Ouest de la France et partenaire d'un projet.

Une influence à l'échelle d'une politique

Les groupes d'habitants et les associations œuvrant en faveur de l'habitat participatif peuvent aussi exercer une influence sur la politique menée dans le domaine du logement auprès de différents acteurs, qui s'approprient les concepts de l'habitat participatif, dans le cadre de processus de "traduction" (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001) qui sert à faire du problème en question un objet légitime de l'action publique (Grawitz, Leca et Thoenig, 1985).

Tout d'abord, plusieurs collectivités qui ont été sollicitées pour être partenaire de projets ont concrétisé leur engagement directement dans leur document d'urbanisme et ce, dans une certaine mesure, sous la pression des groupes d'habitants et du mouvement. Notons qu'il est toutefois difficile d'évaluer dans quelle mesure ce sont les groupes d'habitants qui sont à l'origine de ces intégrations dans les politiques. Les médias notamment sont susceptibles de jouer un rôle. Mais en tout état de cause, c'est bien l'objet "habitat participatif" qui atteint le champ des politiques publiques. Plusieurs documents d'urbanisme sont concernés: les Agendas 21, les Programmes Locaux de l'Habitat (PLH), les Plans d'actions... Ainsi, plusieurs collectivités ont intégré à leur PLH une action en faveur de l'habitat participatif: la communauté urbaine de Lyon, la communauté urbaine de Toulouse, la communauté urbaine de Strasbourg, la communauté urbaine de Grenoble, la ville de Paris. Pour ne donner que deux exemples, à Paris, les interpellations menées par l'une des associations auprès notamment des élus du parti écologiste du Conseil de Paris ont conduit à l'intégration d'une fiche "Habitat Participatif" dans le PLH de Paris pour la période 2011-2016. Un budget prévisionnel de 300 000 n est annoncé pour financer les "actions à lancer", dont la création d'un "dispositif spécifique grâce à un pôle d'experts compétents en matière de montage", le lancement d'un "appel à projets pour des groupes constitués pour lesquels la Ville s'engage, par le recrutement de prestataires, à assurer l'accompagnement sur tous ces aspects" et le lancement d'un "appel à candidatures vers les occupants du parc social".⁶ Le Plan d'actions 2011-2014 du volet Economie Sociale et Solidaire du Plan Métropolitain de Développement Economique (PMDE) de Lille

6 Extraits du Programme Local de l'Habitat de la ville de Paris, p. 106.

Métropole comporte une action en faveur de l'habitat participatif, *"l'objectif [étant] de venir en appui aux réseaux d'acteurs existants via des dispositifs de ressources et de savoir-faire existants et de générer une reproductibilité de ces montages opérationnels à l'échelle de la métropole"*.⁷ Précisons toutefois que les termes sont exactement ceux du PLH de Paris, cité par ailleurs en exemple. Des formes d'imitation ne sont pas à exclure.

La création d'un réseau national de coopération entre collectivités — décrit plus précisément ci-dessous — indique bien une volonté de la part de ces dernières de développer une action en faveur de l'habitat participatif. La communication qui entoure ce réseau va également dans ce sens. L'annonce de la création de ce réseau, faite par le maire de Strasbourg (Est de la France), en novembre 2010 lors des Rencontres Nationales de l'Habitat Participatif, a été relayée dans la presse. Les objectifs de ce réseau, tel qu'énoncés sont les suivants: *"échanger autour des expériences engagées et coordonner les expertises", "lever les freins juridiques, fonciers et financiers qui peuvent empêcher le développement de projets", aider à "l'amorce d'une démocratisation de l'autopromotion qui ne doit pas être réservée à une petite partie de la population"*.⁸ *Les collectivités auraient tout aussi bien pu rester sur un mode de coopération plus informel ou plus confidentiel, mais cet affichage est le signe d'une volonté politique de se positionner et de développer une action. Un communiqué de presse de la ville de Montreuil et de la ville de Strasbourg évoque le souhait des collectivités concernées de "mutualiser leurs moyens [...], renouveler l'action publique en la matière afin de soutenir l'initiative citoyenne et de renouveler les modes de production de logement"*.⁹ Les collectivités en question se sont donc saisies largement de "l'objet habitat participatif".

Les opérateurs sociaux, enfin, font eux aussi de l'habitat participatif un élément à part entière de leur politique et développent des discours volontaristes. Par exemple, le directeur d'une société coopérative d'Hlm de l'Est de la France indique qu'il ne souhaite pas seulement réaliser un projet d'habitat participatif mais bien transformer selon ce mode les modalités d'accession à la propriété proposées par son organisme. En ce sens, il sensibilise l'ensemble de ses collaborateurs à la question, notamment en les conviant aux rendez-vous qu'il organise en lien avec la question et rencontre plusieurs acteurs spécialisés afin de capitaliser le maximum de retours d'expériences.

Les organismes de représentations du mouvement HLM en France, telles l'Union Sociale pour l'Habitat (USH) et la Fédération Nationale des Sociétés Coopératives d'HLM (FNSCHLM), s'intéressent elles aussi de près à la question. Cet intérêt a été concrétisé par l'édition d'un guide, paru en février 2011 et intitulé *"Accompagner les projets d'habitat coopératif et participatif"*, adressé à l'ensemble des organismes d'Hlm, soit 800, et à une dizaine de collectivités. Le directeur de la FNSCHLM est d'ailleurs un relais important

7 Extraits du Plan Métropolitain de Développement Economique de Lille Métropole, p. 15.

de ces initiatives au sein de l'USH, mais pas seulement. En effet, par le biais de sa présidente, ancienne ministre du logement, il agit en faveur de la reconnaissance d'un statut propre à la coopérative d'habitants. Ainsi, lors de l'Assemblée Générale de mai 2011, la présidente a indiqué dans son discours de clôture à l'attention de l'ensemble des coopératives d'Hlm présentes et du secrétaire d'Etat au logement: *"nous sommes aussi très sensibles à soutenir les formes innovantes d'habitat. Vous savez que l'habitat coopératif attend un statut, en particulier l'accession progressive qui doit, selon nous, être soutenue"*.¹⁰

Une influence dans des modes de coopération et l'apparition d'acteurs nouveaux

L'habitat participatif, ses principes et les questions qu'il soulève conduisent à l'apparition de modes de coopération nouveaux. En effet, en novembre 2010, s'est constitué à Strasbourg un réseau national des collectivités, dans le but d'organiser de façon collective la réponse des collectivités aux sollicitations des groupes d'habitants. Ce sont bien en premier lieu les groupes et le "lobby" qu'ils ont réalisé auprès des collectivités qui ont conduit à la formation de ce réseau, comme une réponse. L'hypothèse peut également être faite que la mise en place de ce réseau relève aussi d'un besoin de coopération, d'échanges entre collectivités pionnières et d'autres susceptibles de les rejoindre. C'est donc parallèlement à des modes de représentation déjà existants (Association des Maires de France, Association Des Communautés de France...) que ces collectivités ont souhaité s'organiser. En ce sens, l'habitat participatif a donc bien conduit à l'apparition de modes de coopération nouveaux. Du point de vue de son organisation, elle est en passe d'être formalisée. Depuis novembre, deux rencontres ont été organisées, l'une à Strasbourg en avril, donnant suite aux premières prises de contact de novembre et une autre en juin à Paris, dont l'objectif était *"d'entériner le fonctionnement du réseau et de créer une plate-forme d'échange entre les collectivités qui sera dédiée au partage des expériences et des outils en matière d'habitat participatif"*.¹¹ C'est ainsi que plus de 20 collectivités ont pu définir les bases organisationnelles du réseau et poser les fondements d'une future charte commune, qui sera ratifiée en présence de la presse en novembre prochain.

8 D'après le site Internet Secteur Public. Disponible sur: <http://www.secteurpublic.fr/public/article/mise-en-place-d%E2%80%99un-reseau-national-de-cooperation-sur-l%E2%80%99C2%AB-habitat-participatif-%C2%BB-a-strasbourg.html?id=41449&rub=8283&C1=97&C6=&C5=>

9 D'après le communiqué de presse de la ville de Montreuil "Montreuil: des collectivités s'organisent pour promouvoir des projets d'habitat participatif", 9 juin 2011.

10 D'après le discours de clôture de Marie-Noëlle Lienemann, lors de l'Assemblée Générale de la FNSCHLM, mai 2011.

11 D'après le communiqué de presse de la ville de Montreuil "Montreuil: des collectivités s'organisent pour promouvoir des projets d'habitat participatif", 9 juin 2011.

L'habitat participatif conduit également à l'émergence d'un acteur nouveau: l'accompagnateur de groupes d'habitants. Cet acteur, dont les contours ne sont pas encore très bien définis, s'est constitué sur la base du constat selon lequel beaucoup de groupes échouent dans leur projet, faute de compétences, qu'elles soient techniques, réglementaires, en lien avec la communication... Ainsi, une nouvelle "figure", constituée fréquemment d'architectes, de spécialistes de la participation mais aussi parfois d'universitaires, d'anciens acteurs de la promotion immobilière, etc... ont l'ambition d'accompagner les groupes. L'un de ces accompagnateurs basé en région parisienne indique que sa structure *"vise à concevoir et structurer une méthodologie d'accompagnement de projet coopératif et participatif d'habitat écologique et solidaire"*, un autre indique l'ensemble de ses "prestations": *"recherche foncière, formation du groupe, processus d'engagement, faisabilités et programmation, partenariats financiers, structuration juridique, exécution et suivi du chantier"*. Un accompagnateur du Sud de la France précise quant à lui: *"notre pratique de conseil et de conduite de projets est basée sur de solides compétences transversales dans les domaines techniques, économiques et juridiques. La méthode que nous avons développée s'adapte à toutes les phases et situations. Elle a fait ses preuves et apporte la structure et outils indispensables pour la maîtrise de la complexité et des enjeux de ces projets"*. Si ces différents accompagnateurs rejoignent en partie le "groupe des" professionnels de la participation "" (Blondiaux, 2008), ils constituent bien une figure nouvelle, créée d'après les premiers retours d'expériences.

Etre habitant et produire la ville: un pari audacieux

Si les groupes d'habitants comme l'habitat participatif en lui-même interpellent et influencent les acteurs classiques de la production de l'habitat, certaines limites doivent être soulignées.

Les difficultés de mise en œuvre des projets

Conduire un projet d'habitat participatif, sur le plan individuel, nécessite parfois des sacrifices. En effet, à ce jour un projet aboutit au terme d'au minimum cinq années. Constance et patience sont des qualités mises à rude épreuve. D'autre part, plusieurs réunions par semaine peuvent être nécessaires afin de se familiariser avec l'ensemble des étapes du projet, nécessitant de fortes disponibilités en temps; temps qui ne suffit pas. En effet, de nombreuses compétences doivent pouvoir être mobilisées. Ce n'est pas un hasard si beaucoup de groupes aujourd'hui sont composés d'un ou plusieurs architectes, urbanistes ou professionnels de la maîtrise d'ouvrage. Leur pratique professionnelle leur offre une aisance non négligeable. Pour ceux qui ne sont pas familiers des opérations de construction, l'investissement est souvent très lourd. Toutefois, les compétences en architecture ne sont pas les seules nécessaires. Etre en capacité de communiquer à l'intérieur du groupe pour éviter les conflits et les pertes de

Processus de construction des expertises	Type d'expertises	
Mobilisation de connaissances	Habitante / d'expérience	
	Professionnelle / militante	
Constitution de savoirs	Projet urbain	Aménagement
		Sens du projet
	Méthodes d'implication	

Figure 4.4 Deux processus de construction d'expertises des citoyens

temps, comme autour de son projet, s'avère indispensable. Savoir adapter son discours à son interlocuteur, mener des négociations, mais aussi maîtriser les différents régimes juridiques possibles, tout comme les plans de trésorerie sont des compétences souvent incontournables pour tout groupe souhaitant maîtriser l'intégralité de son projet. En somme, l'habitat participatif, c'est apprendre un ou plusieurs autres métiers, en plus du sien. Aujourd'hui, ayons à l'esprit que sur 10 projets initiés, seuls un ou deux parviendront à maturité. Les abandons et départs sont fréquents, à la fois pour des raisons personnelles, mais aussi parce que la concrétisation tarde à venir et que la ténacité ne suffit plus.

Ainsi, à ce jour, les difficultés de mise en œuvre des projets sont telles que l'influence que ceux-ci peuvent exercer est à relativiser.

Coopération habitants-institution: une confrontation sur le temps long

La coopération habitants-institution ne se fait pas sans heurts et n'est pas toujours couronnée de succès. La volonté politique d'agir en faveur de l'habitat participatif n'est jamais garantie, même si les capacités de conviction des groupes jouent évidemment pour beaucoup.

Lors de la mise en œuvre d'un projet associant par exemple un opérateur social, le constat est à peu près toujours le même: ces projets prennent beaucoup de temps et les remises en question constantes opérées par le groupe ne sont pas faciles à gérer. En effet, si l'on prend l'exemple du groupe lyonnais déjà évoqué, les futurs habitants ont toujours souhaité être aussi investis que peut l'être un maître d'ouvrage classique et participer activement au projet de la définition du programme au choix des différents maîtres d'œuvre. Ainsi, si certains procédés techniques ou certaines procédures semblent "naturelles" au partenaire, ce n'est pas le cas pour les habitants, auxquels il est nécessaire d'expliquer les choix

réalisés, dans la mesure où ils sont explicitement demandeurs. L'organisme doit jongler entre pédagogie et discussion d'égal à égal.

Par ailleurs, il arrive qu'en dépit de la mobilisation d'un groupe ou d'une association sur un foncier, le projet n'aboutisse pas. L'expérience d'une association parisienne est à cet égard éclairante. Après presque un an de rencontres entre les futurs habitants, des courriers adressés au maire et à différents représentants de ses services, des réunions avec certains d'entre eux et même un vœu adopté en Conseil d'arrondissement et en Conseil de Paris "relatif à l'intégration d'un projet d'habitat coopératif dans le cadre de l'aménagement du site [X]", aucune concrétisation n'a été possible. Alors qu'un site avait été implicitement "promis", il s'est finalement avéré indisponible. Ainsi, en dépit d'une geste politique forte et de la mobilisation au long cours d'une association, le projet a été abandonné. Au même titre, alors qu'un groupe d'habitants s'était constitué depuis plusieurs mois sur une commune de l'Est parisien, sur un foncier identifié et dont l'acquisition avait été rendu tacitement possible par les deux propriétaires (la Mairie et un propriétaire privé), le terrain n'a finalement pas été vendu au groupe, l'un des deux propriétaires n'étant plus désireux de le faire.

Il arrive ainsi que pour certains projets des bras de fer s'engagent entre association et institution, pour des raisons qui ne sont pas toujours faciles à identifier. Des conflits de personnes se glissent par ailleurs souvent plus ou moins insidieusement et ont à terme des conséquences dommageables. Ceci nous amène à considérer finalement "les contraintes de l'action collective" (Friedberg, Ehrard, 1992).

Les contraintes de l'action collective

L'agir collectif ne s'improvise pas et nombreuses sont les "contraintes de l'action collective". Ces dernières existent tout autant au sein même d'un groupe et/ou d'une association, qu'au sein de mécanismes de coopération plus vastes. Les jeux d'acteurs en Région Parisienne offre à cet égard un bon exemple.

A l'échelle d'une organisation, comme une association par exemple, la confrontation de positions individuelles peut conduire à la cristallisation de conflits dont il devient impossible de sortir sans le départ de l'un des acteurs de ce conflit. Cette situation s'est présentée au sein d'une association francilienne au sein de laquelle les orientations générales n'étaient pas partagées par l'ensemble des instances dirigeantes. Cela a entraîné l'entrée de l'association dans une spirale négative, un climat extrêmement tendu et des échanges parfois violents, qu'ils soient verbaux ou écrits. Le projet associatif, quant à lui, ne pouvait qu'en pâtir, dans la mesure où l'ensemble des échanges engagés n'aboutissaient qu'au constat selon lequel aucun accord n'apparaissait possible. Cette situation s'est alors soldée par le départ de plusieurs membres.

A une échelle plus vaste, le même type de constat peut être fait. Deux associations, l'une locale et l'autre nationale, ont été proposées lors des Rencontres Nationales de l'Habitat Participatif de novembre 2010 pour organiser les Rencontres suivantes en Ile-de-France. Après plusieurs mois de travail entre ces deux associations mais aussi d'autres structures les ayant rejoints, des conflits et divergences manifestes à la fois en termes d'organisation, de structuration et d'objectifs ont conduit au retrait de plusieurs des structures parties prenantes. Plusieurs tentatives de travail collectif ont échoué, et ont alors découragé certains des acteurs les plus mobilisés. Aussi, l'alternative de reporter les rencontres à l'automne 2012 a-t-elle été lancée, comme celle de ne pas faire de l'Ile-de-France la terre d'accueil des prochaines rencontres. S'il reste encore des associations mobilisées pour l'organisation de ces Rencontres, les partenaires institutionnels initiaux souhaitent que la situation soit clarifiée avant de poursuivre.

Cet exemple indique bien que l'un des fondements de ce qu'est l'habitat participatif, soit le collectif, peut devenir pesant et lorsque son fonctionnement n'est pas fluide, faire échouer des projets, même d'envergure, telle que l'organisation des Rencontres. Le collectif, s'il a un métabolisme propre, se compose aussi d'individus dotés chacun de leur caractère et d'un agir non contrôlable, qui met à l'épreuve l'"agir-ensemble intentionnel" (Neveu, 2005).

Conclusion

Des incertitudes quant aux évolutions de l'habitat participatif sont donc à relever. Si les engagements des acteurs classiques apparaissent de plus en plus nombreux, que les modes de coopération s'enrichissent et se diversifient, la concrétisation sur le temps long ne peut être garantie. En effet, le volontarisme des discours ne se doublera pas nécessairement d'engagements. L'habitat participatif, apparaît comme un objet nouveau, à la mode même, inscrit à la fois dans le courant du développement durable, de la gouvernance, de la démocratie participative, de la lutte contre la crise du logement, autant de fenêtres d'opportunité (Kingdon, 1984). Mais ce caractère innovant n'est-il pas un élément central dans l'engagement? Ne s'inscrit-il pas par ailleurs dans une forme de mimétisme et de concurrence exacerbée (Mériaux, 2005) entre les territoires, dans une logique de marketing territorial et organisationnel? L'habitant est-il responsable des remises en question induites ou s'agit-il "seulement" de l'innovation proposée?

Bibliographie

- Aubert N. et al. (2004), *L'individu hypermoderne*, Ed. Erès.
 Bacque M.-H. et al. (2005), "Ville, action" citoyenne "et débat public", Editorial, in *Espaces et sociétés*, n°123.

- Bidou C. (1984), *Les aventuriers du quotidien. Essai sur les nouvelles classes moyennes*, PUF.
- Blondiaux L. (2008), *Le nouvel esprit de la démocratie*, Ed. Seuil.
- Blondiaux L., Sintomer Y. (2002), "L'impératif délibératif", in *Politix*, n°57, p. 17-36.
- Bonnin P. (1983), *Habitats Autogérés*, Ed. Syros.
- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil.
- Chateauraynaud F., *Argumenter dans un champ de forces. Essai de balistique sociologique*.
- Gontcharoff G. (1999), "Le renouveau des comités de quartier" in Loïc Blondiaux et al., *La démocratie locale. Représentation, participation, espace public*, PUF.
- Crozier M., Friedberg E. (1992), *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*, Ed. Seuil.
- GERSTLE J. (2001), *Les effets d'information en politique*, Ed. L'Harmattan.
- Grawitz M., Leca J., Thoenig J.-C. (dir.), *Traité de science politique*, Vol. 4, PUF, Coll. Pragmatismes, Ed. Pétra
- Kingdon J. W. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Longman.
- Meriaux O. (2005), "Le débordement territorial des politiques sectorielles", in A. Faure, A.-C. Douillet, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, p. 30.
- Muller P. (2009), *Les politiques publiques*, PUF, coll. "Que sais-je"?
- Neveu E. (2005), *Sociologie des mouvements sociaux*, Ed. La Découverte.
- Padioleau G. (1982), *L'Etat au concret*, PUF.
- Sharpf F. W (1997), *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder (Colo.), Westview Press.

Pour une optimisation des stratégies territoriales en contexte complexe

Gilles Maignant

Université Nice-Sophia Antipolis, UMR 7300 ESPACE (maignant@unice.fr)

Sébastien Passel

Université Nice-Sophia Antipolis, UMR 7300 ESPACE (sebastien.passel@unice.fr)

Résumé

Au cœur des textures territoriales qui se dessinent et évoluent au fil du temps, les impacts accélérés que l'homme y provoque deviennent aujourd'hui préoccupants. L'interdépendance croissante de nos actions individuelles et collectives, des systèmes économiques et des territoires marque de façon nouvelle la manière de penser notre avenir, et se perçoit dans une série d'évolutions marquantes. Aujourd'hui, l'émergence des "territoires de projet", pour une urbanisation plus raisonnée des villes, et les perspectives entrouvertes par l'exigence d'un développement soutenable changent la donne. Nous souhaitons débattre de la pertinence des objectifs et de l'efficacité des actions et, en acteurs citoyens, du rôle de chacun. Cet article tisse à cette occasion une vision collective et partagée de l'optimisation des stratégies territoriales, rendue possible par la mutualisation des compétences scientifiques, politiques, professionnelles ou associatives des différents auteurs.

La ville durable: de l'approche environnementale à la prise en compte de la complexité des politiques d'aménagement et des satisfactions sociétales

De nombreux auteurs s'interrogent sur le modèle de la ville durable, ainsi "au-delà des effets d'annonce et des rafistolages sémantiques sur la durabilité, que signifie aujourd'hui faire une ville durable?" (Peissel, 2008). Pour Bertrand Zuindeau, "la notion de ville durable ne renvoie pas forcément à l'idée de pérennité des formes urbaines mais à celle de maintien des villes dans la durée" (Zuindeau, 2000). David Prudente abonde dans ce sens, la création de la ville idéale n'est plus à l'ordre du jour, "l'urbanisme ne consiste plus à créer de nouvelles villes, mais plutôt à travailler sur l'existant, à remettre de l'"ordre" dans le "désordre", [...], à densifier et recoudre le tissu

fragmenté de la ville, afin de lui redonner une cohérence à long terme” (Prudente, 2007).

Initialement, la question de la ville durable a été traitée selon le prisme environnemental, à travers l’impact de sa morphologie ou de son étalement sur le milieu, la ville étant le lieu de concentration de tous les maux environnementaux (pollution, bruit, déchets etc.). Cette approche uni-sectorielle, bien qu’elle ait apporté de nombreux progrès en matière de compréhension de la pollution en milieu intra-urbain (Maignant, 2010), a quelque peu masqué les autres facteurs-clé générateurs ou catalyseurs de durabilité. C’est ainsi que de nombreux écrits sur ville dense — ville compacte ont essaimé dans la littérature sans toutefois trancher de manière catégorique entre l’une ou l’autre des formes, si tenté qu’il faille d’ailleurs trancher de manière nette, l’optimum absolu n’existant probablement pas. Cependant, penser la ville idéale de demain, ce n’est pas seulement travailler sur sa forme urbaine comme le précise Christine de Pisan, “la ville est bien plus intellectuelle que matérielle; on pourrait presque dire virtuelle. Elle décrit un projet global de relations sociales plutôt qu’une architecture censée modeler ces relations sociales” (De Pisan, in Godard, 2006). Ainsi, le discours sur la ville durable s’est progressivement nourri des concepts de gouvernance et de concertation publique, dépassant la simple question, désormais galvaudée des formes urbaines optimales, selon le critère environnemental. Comme le précise Bruno Villalba, “le concept de ville durable suppose d’adhérer à une croyance (la durabilité) et à une méthode (la concertation) afin de parvenir à des effets induits, c’est-à-dire qu’en adoptant certaines conduites positives, nous mettrions en place un cycle vertueux, qui permettrait de réguler les contingences négatives liées à la vie urbaine” (Villalba, 2008). Ainsi, la durabilité urbaine transcende la simple question environnementale et doit être repensée dans un contexte plus large de concertation publique mêlant préférences individuelles et satisfactions collectives, citoyenneté et devoirs.

Pour Cyria Emelianoff, le projet de la ville durable se définit en trois temps: “une ville capable de se maintenir dans le temps, de garder une identité, un sens collectif, un dynamisme à long terme, [...], une ville offrant une qualité de vie en tous lieux et des différentiels moins forts dans les cadres de vie, exigence appelée mixité sociale et fonctionnelle, [...], une ville qui se réapproprie un projet politique et collectif, renvoyant à grands traits aux programmes des Agenda 21” (Emelianoff, 2002). Ces différents traits incitent les décideurs à réinventer une nouvelle forme de gouvernance territoriale où le citoyen prend toute sa place dans le processus de Co-construction partagée.

Comment concilier complexité et mobilisation des acteurs dans les projets territoriaux?

L'organisation et le développement des territoires relèvent certes des pouvoirs politiques, mais aussi de ceux qui en maîtrisent les usages et l'économie. Les aménagements qui s'y inscrivent dépendent donc des pratiques collectives des habitants, à leurs représentations sociales et culturelles, à la conscience de l'état des espaces et de leur devenir. L'acceptabilité des décisions et des processus qui s'y conduisent s'est dégradée alors que l'on assiste à une aspiration croissante d'une plus grande maturité démocratique, à davantage de place pour l'expression citoyenne et à la participation aux affaires publiques. Ainsi, la réflexion de fond d'une politique d'organisation spatiale repose sur la nécessité d'aménager le territoire pour y vivre différemment, pour y vivre mieux.

La prise en compte des interactions entre l'homme et son milieu de vie, dans son environnement quotidien, est primordiale dans un contexte de complexité territoriale (spécificités urbaines, rivalités politiques locales, système d'acteurs...). Dans une croissance désormais plus qualitative que quantitative, il faut placer l'homme au centre d'un développement plus équilibré, lui donner les moyens d'être un facteur positif dans l'évolution de l'avenir de son lieu de vie: réapprendre à réfléchir sur les méthodes du vivre ensemble. Il faut pour cela comprendre les processus mis en œuvre, rendre les projets intelligibles. Une telle compréhension ne peut que résulter d'une approche transversale des problèmes qui se posent, afin de cerner tous les composants nécessaires à l'approche stratégique d'un projet territorial (économie, écologie, mécanismes socio-culturels etc.).

La ville durable se doit donc d'être pensée globalement et collectivement. Il est alors possible de se demander si les individus qui vivent le territoire peuvent constituer une force de propositions pour faire évoluer les projets d'aménagement. Or, la complexité relationnelle induite par la dialogique entre les individus (Morin 1977) engendre inévitablement des conflits d'intérêt, les préoccupations concernant autant l'impact d'une décision que les processus qui l'ont amenée.

Il existe, selon Jean-Marc Dziedzicki, cité dans le rapport parlementaire "Décider ensemble" (2011), 4 types de conflits qui émergent lors des débats initiés aux projets d'aménagement:

- Le "conflit fondé sur les incertitudes" repose sur les impacts potentiels de la mise en œuvre de la politique ou du projet "et la mise à mal potentielle d'intérêts (cadre de vie, risque pour la santé, dévalorisation foncière...).

Ce registre du conflit se caractérise par un sentiment d'injustice et peut être appréhendé à travers l'expression "Not In My Back Yard" — NIMBY ("Pas de ça chez moi").

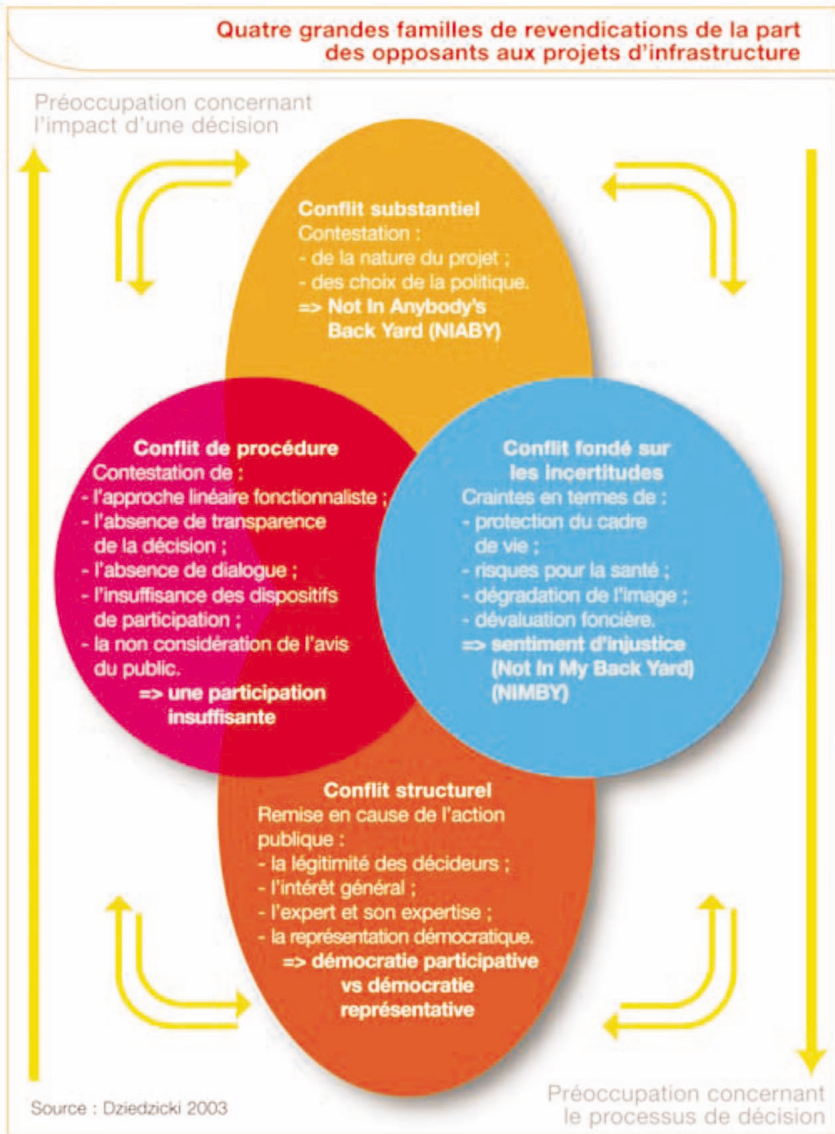


Figure 5.1 Les quatre grandes familles de conflits d'intérêt dans l'élaboration de projets territoriaux
Source: Dziejicki 2003, in Rapport Décider Ensemble, 2011.

Le “conflit substantiel” s’attache aux conséquences de la décision [et traduit un désaccord [...] avec le contenu de la décision “. Ce registre de conflit est caractérisé par une montée en généralité à travers une argumentation tournée vers les valeurs. Ce type d’opposition prend la forme d’un mouvement” Not In Anybody’s Back Yard “ – NIABY (“ Ni ici, ni ailleurs “).

Le “conflit de procédure” remet en cause le processus de décision et peut exprimer des attaques adressées aux modes de décision”. Ce type de conflit est caractérisé par la remise en cause des procédures administratives rationalistes et linéaires et par l’exigence de transparence et de dialogue.

Le “conflit structurel” concerne les relations de pouvoir. Ce sont les fondements de la décision politique qui sont remis en cause: l’équité, la justice, la règle de la majorité et les droits des minorités “. Ce type de conflit reflète une crise de légitimité qui peut toucher aussi bien les acteurs institutionnels que les experts ou encore les élus.

Le problème d’une vision collective dans les débats est alors soulevé: comment aboutir à une logique de projet co-construit, considérant que les désirs sont de plus en plus individualisés? De telles politiques ne sont efficaces que si elles sont acceptées: il faut donc que le collectif apparaisse comme une émanation de l’individuel, (Ascher, 2007), ce qui pose une légitime question d’éthique dans la prise de décision politique. Les individus doivent reprendre en compte leur propre espace, sans qu’ils soient pour cela les seuls décideurs dans les projets d’aménagement. Les élus sont, en effet, les seuls acteurs légitimes pour représenter et porter la parole de l’ensemble de ses administrés. Ils doivent définir une stratégie territoriale en lien avec ces derniers: ses décisions seront d’autant plus légitimes et acceptées, qu’elles auront été comprises et discutées (Rapport Parlementaire Décider Ensemble, 2011).

Outils et méthodologies mobilisables pour une approche globalisée des questions territoriales.

Le débat public est-il un terrain de pertinence pour l’intelligence collective?

La complexité des interactions nature-société s’est accrue ces dernières années, notamment dans cette phase de mondialisation, obligeant le chercheur, le décideur et même le citoyen à s’interroger sur de nouveaux outils performants permettant d’alimenter de manière pertinente le débat public. Dans cette logique nouvelle, les questions territoriales ne peuvent plus être traitées de manière rudimentaire, c’est dans les relations, voir même les réponses plus ou moins contradictoires qu’elles apportent que s’invite le débat public. Dans cette quête de compréhension du fonctionnement complexe du territoire, de nouvelles méthodes doivent être mobilisées car “les problèmes qui existent dans le monde aujourd’hui ne peuvent [plus] être résolus par le niveau de pensée qui les a créés” (A. Einstein). L’intelligence collective fait partie de ces

méthodes, tout comme l'optimisation s'appuyant sur le concept de géographie du mieux, développée dans le paragraphe suivant.

L'intelligence collective est définie comme une constitution optimale d'un groupe lorsque "les individus rassemblés pour échanger et collaborer, trouvent un avantage tant individuel que collectif supérieur à ce qui aurait été obtenu si chacun était resté isolé" (Noubel, 2004). Ainsi l'objectif individuel est préservé tout en maximisant une satisfaction collective. Cette méthode n'est pas récente mais retrouve un nouveau souffle dans la dialectique sur les nouvelles formes de politique axées sur le débat public notamment en questionnant la systémique dans un aller-retour continu entre démarches top-down et bottom-up. L'intelligence collective a pour objet l'étude et l'optimisation des propriétés émergentes intérieures (subjectives) et extérieures (objectives) des collectifs, et ce dans le but "d'augmenter leur capacité d'existence, d'évolution et de plénitude" (Noubel, 2004). Ce faisant, l'intelligence collective invente les outils d'une gouvernance à la fois globale, locale et transversale — en bref universelle, tout en développant "des savoir-faire pratiques et immédiats" (Noubel 2004) pour les décisions d'aujourd'hui et les évolutions de demain, à travers une éthique de la collaboration.

Dans la plupart des mécanismes d'optimisation, les acteurs n'ont qu'une vision partielle de la décision à prendre, mais c'est dans la synergie du groupe, selon des règles tacites ou implicites, qu'émerge la solution la moins non-optimale, c'est-à-dire celle qui maximise la double utilité individuelle et collective. Cependant, l'intelligence collective peut parfois être affaiblie par des effets de groupe, particulièrement si le groupe est homogène en termes d'idéologies sociales, culturelles ou politiques.

L'optimisation des stratégies territoriales: Pour une nouvelle urbanité axée sur le concept de "géographie du mieux"

Optimiser, signifie choisir la meilleure solution apparente parmi un spectre des possibles, cela suppose une connaissance relativement exhaustive des choix qui s'offrent à nous. Dans de nombreux cas, le test de toutes les configurations possibles n'est pas envisageable (trop grand nombre, configurations non connues, ...); l'optimisation repose alors sur une sélection de choix qui paraissent au premier abord les moins non-optimaux, de par l'expérience de celui qui cherche à optimiser son choix. Ainsi, dès que l'on est en face de choix, ou de décisions à prendre, l'optimisation est présente: on cherche la meilleure solution possible selon un ou plusieurs objectifs que l'on s'est fixé et avec des contraintes inhérentes à la situation (contraintes temporelles, spatiales ou financières, satisfactions individuelles et/ou collectives).

D'un point de vue méthodologique, le travail d'optimisation passe souvent par la recherche d'une solution d'un problème relâché, pour lequel au moins une solution optimale est connue plutôt que de chercher une

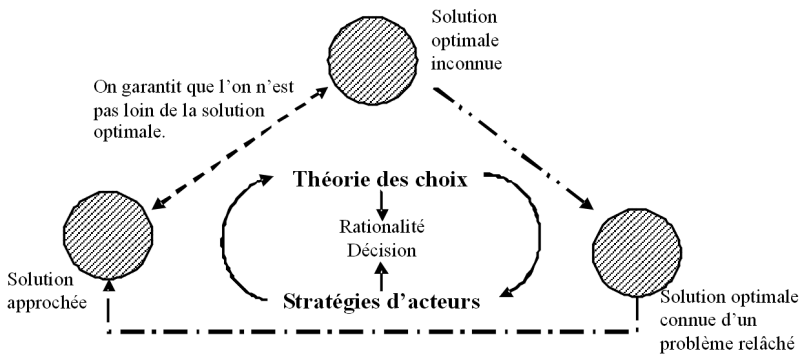


Figure 5.2 Optimisation et décision (Maignant, 2010)

solution optimale d'un problème plus complexe pour lequel il n'est pas évident que l'on trouve une solution dans un temps raisonnable. Par problème relâché, on entend généralement un problème pour lequel on est prêt à concéder que certaines contraintes ne soient pas satisfaites ou pas totalement satisfaites (position de sous-optimalité). Autrement dit, on considère comme optimale une solution qui, au regard des contraintes imposées et de l'objectif à atteindre, dépasse un certain seuil de satisfaction (individuel, collectif, sociétal) (figure 5.2).

En matière sociale, l'optimisation d'un groupe n'implique pas nécessairement l'optimum individuel des membres du groupe (cf. équilibre de Nash¹ en économie) et inversement, ce qui d'une part montre que l'optimisation en géographie est éminemment systémique, d'autre part, qu'elle est beaucoup plus complexe que dans les sciences dures, ce qui explique qu'elle y soit beaucoup moins ou pas développée et constitue ainsi un laboratoire d'essai pour repenser une nouvelle urbanité, respectueuse de l'individuel et du collectif.

L'optimisation nommée optimalité fonctionnelle par Philippe Martin (Martin, 2008), est un processus menant à l'optimalité (spatiale et fonctionnelle). L'optimisation a une double inscription, d'une part temporelle (suffixe nominal en *-tion*, impliquant une dynamique, une action), d'autre part spatiale car agissant sur un monde territorialisé, ce qui en fait un concept géographique pertinent pour appréhender la complexité territoriale, mettant sur le devant de la scène de nouvelles stratégies décisionnelles.

1 L'équilibre de Nash correspond à une situation où aucun agent n'a intérêt à changer sa stratégie au risque de perdre de l'avantage.

Le territoire, bien au-delà de son empreinte spatiale, résulte de la complexité des préférences individuelles et collectives, des choix d'aménagements guidés par un optimum sociétal, et de l'existant permettant ou pas une recomposition urbaine, à la fois sociale, environnementale et fonctionnelle. Pour Edgar Morin, "le futur naît du présent. C'est-à-dire que la première difficulté de penser le futur est celle de penser le présent" (Morin, 1990). Ainsi, les territoires de projets, territoires en devenir, doivent s'appuyer sur une connaissance approfondie de l'existant (diagnostic), levier d'action pour le futur. Le filtre d'optimalité permettant de lire le présent au regard du futur est la géographie du mieux, il correspond à un niveau intermédiaire entre le présent et le futur que nous qualifierons de "changement". En matière de prospective, par opposition aux scénarios sans surprise qui "correspondent à une poursuite de tendances actuelles, sans rupture majeure et intègrent des facteurs de changements déjà connus dont la probabilité est certaine" (Hubert-Moy, 2008), le terme de changement est élément "pivot" des scénarios de rupture (sortir des échecs de la société actuelle) pour produire un nouvel espace géographique: un espace optimisé. La géographie du mieux s'insère donc dans une démarche de maximisation de l'équité sociale et de justice socio-spatiale (cf. théorie de Rawls).

Tout comme la nature, l'homme, doté de rationalité totale ou limitée, recherche implicitement ou explicitement l'optimum (auto-organisation, profit, survie...). Si le monde n'est probablement pas parfait, c'est parce que son évolution a dévié de la trajectoire optimale. Ainsi, l'évolution non-durable de notre monde est un facteur contraignant, porté d'historicité lourde. Tout changement qui intervient dans le devenir de nos sociétés doit être assorti d'un filtre d'optimalité, filtre garantissant que des structures spatiales futures, nouvelles, à imaginer, puissent persister de manière durable. Ainsi, à défaut d'établir des scénarii sur l'avenir, et en fonction des connaissances scientifiques du moment, ce filtre doit au moins servir de principe de précaution, sans pour autant bloquer l'innovation scientifique (figure 5.3).

Au regard de l'optimum souhaité en sortie (futur), la géographie du mieux permet de repenser la prospective comme une relecture du présent en y sélectionnant les éléments déjà optimaux ou qui pourraient contribuer à l'optimum de durabilité des territoires. L'état présent d'un système résulte de l'effet du passé et de sa capacité à évoluer (stimuli antérieurs, plus ou moins grande résilience etc.); de même, l'état présent et sa force d'évolution sont les causes de l'établissement du futur. Cette vision de la prospective se retrouve dans les termes de Jean-Paul Ferrier, la prospective perçue comme la recherche du mieux dans l'existant, cela implique donc un réajustement, une redistribution de certains éléments sans forcément toujours créer du nouveau (Ferrier, communication personnelle, 2009).

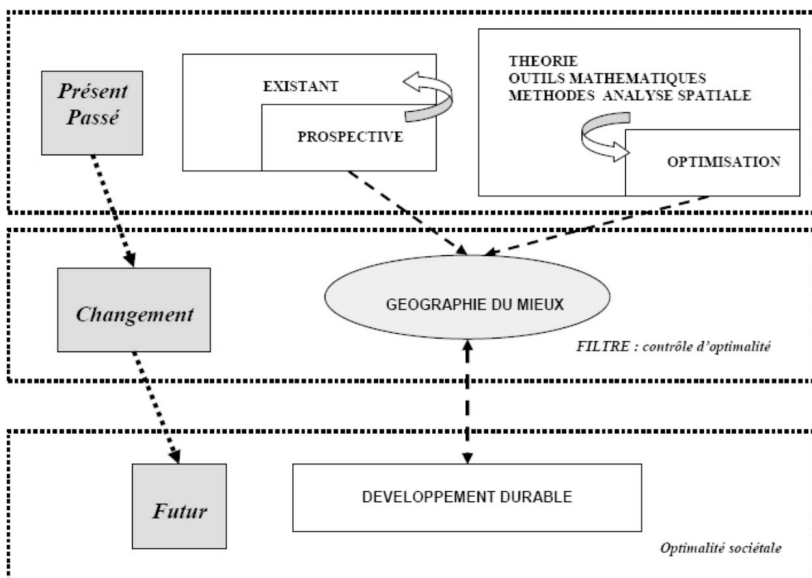


Figure 5.3 Liens entre optimisation, prospective, géographie du mieux et développement durable

Opposée à une géographie utopique qui ne tiendrait pas compte de l'existant ou de l'histoire des territoires, la géographie du mieux est pensée en termes de contraintes réelles et ne cherche pas à aboutir à un monde parfaitement conçu mais davantage à un monde le moins imparfait possible, avec pour objectif global: un gain sociétal, économique et bien sûr environnemental.

Conclusion

La réflexion sur l'aménagement devrait être une "conversation avec les milieux géographiques qui ne se fonde pas sur des relations instituées et stables entre formes et sens. L'aménagement ne se définit plus par sa capacité normative et anticipatrice à arrêter le sens des choses, mais davantage comme l'art de favoriser de nouveaux rapports entre les choses sans prédéterminer la forme de ces rapports. C'est l'art d'expérimenter de nouvelles possibilités d'existence" (Labussière, 2008).

Bibliographie

- Ascher F. (2007), "Ingénierie et mythes de la ville négociée", *Actes de la table ronde de la 28^{ème} rencontre nationale des agences d'urbanisme*, Toulouse, 8-10 octobre.
- De Singly F. (2005), *L'individualisation est un humanisme*, éd. de l'Aube, 128 p.
- Decider Ensemble (2011), *Analyse des pratiques de la concertation en France*, Rapport Parlementaire, 215 p.
- Emelianoff C. (2002), "Le développement durable: comment sortir de la quadrature du cercle?" pp. 33-62 in *L'aménagement durable: défis et politiques*, sous la direction de Serge Wachter, Seuil, 195 p.
- Godard P. (2006), "Entre l'utopie et le cauchemar, que faire de la ville?", *Mouvements* n°45/46, pp. 120-125
- Hubert-Moy L., Houet T., Tissot C. (2008), "Modélisation prospective spatialisée à l'échelle locale: approche méthodologique, Application à la gestion de l'eau en Bretagne", *Géomatique* 18/2008, *Interactions nature/société*, pp. 345-373.
- Labussiere O. (2008), Optimisation, organisation de l'espace et pensée de l'émergence, la piste esthétique chez Gilles Deleuze, 8 p.
http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/33/55/63/PDF/Labussiere_Optimisation_organisation_de_l_espace_et_pensee_de_l_emergence.pdf
- Maignant G. (2010), *Reflections on Optimisation in Geography: envisaging Geography for the better*, Ed. Lambert Academy Publications, 116 p.
- Maignant G. (2010), *Pollution de l'air et morphologie urbaine, une relation complexe: approche modélisatrice*, Editions Universitaires Européennes, 356 p.
- Martin P. (2008), "L'optimisation en géographie est-elle une optimisation spatiale donc formelle et scalaire?", *Actes du colloque "Géopoint"*, 2 p.
- Morin E. (1977), "La Méthode", Tome 1: *La nature de la nature*, éd. Points, 399 p.
- Morin E. (1990), *Introduction à la pensée complexe*, éd. Points, 158 p.
- Noubel J-F. (2004), "Intelligence collective, la révolution invisible", *The Transitioner*, 44 p.
- Peissel G. (2008), "Quels outils pour la ville durable?", *Revue Urbanisme* n°363, novembre-décembre 2008, pp. 61-64.
- Prudente D. (2007), "Densité, urbanité, durabilité. Consolidation et construction d'une forme urbaine compacte en marge des centralités", in *URBIA, les Cahiers du développement urbain durable: Eco-quartiers et urbanisme durable*, pp. 103-122.
- Villalba B. (2008), "L'utopie sociale de la ville durable. Cadre méthodologiques et limites empiriques", *Actes du colloque Du rêve écologique et culturel à la réalisation de la ville durable*, 8 p.
- Zuindeau B. (2000), "La durabilité: essai de positionnement épistémologique d'un concept", in *Zuindeau B. (dir), Développement durable et territoire*, Presses universitaires du Septentrion, pp. 26-69.

Conflitos e ambiguidades no planejamento urbano participativo no Brasil

Análise do processo de construção do plano diretor participativo de fortaleza e de seus resultados

Rodrigo Faria Gonçalves Iacovini

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará, Mestrando em Planejamento Urbano e Regional pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e pesquisador do LabCidade (FAUUSP) e da rede Observatório das Metrôpoles

Valéria Pinheiro

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará, Mestranda do Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro e pesquisadora da rede Observatório das Metrôpoles

Resumo

Com o advento de uma nova ordem jurídico-urbanística no Brasil, conquistada pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) e lastreada no Capítulo de Política Urbana da Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade (Lei Nº10.257), parcela significativa dos municípios brasileiros passa a ser obrigada a elaborar periodicamente planos diretores, considerado “o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (Art. 182 da Constituição Federal).

Determina essa ordem, também, que seu processo de construção deve necessariamente ocorrer de modo participativo, incluindo neste processo aqueles que sistematicamente vinham sendo excluídos das arenas de decisão sobre os rumos das cidades: a parcela pobre e periférica da população.

Em função disso, a primeira década do século XXI assistiu a uma explosão de arenas de participação no país destinadas à construção de tais planos. Tornou-se, portanto, requisito legal de todos os processos de planejamento urbano no país a ampliação da esfera de decisão sobre as cidades, que deveria envolver os diversos segmentos sociais presentes no seu cotidiano: agentes públicos, empresários, mulheres, jovens, etc.

Obviamente, essa pluralidade de sujeitos redundaria numa multiplicidade de interesses, os quais se relacionam de numa variedade de formas: coincidindo, convergindo, divergindo e, principalmente, conflitando. A pactuação em torno dos rumos da produção do espaço urbano não teria como ocorrer evitando conflitos, até mesmo pelo próprio processo constitutivo histórico das cidades brasileiras — construídas socialmente, mas apropriadas privadamente e de forma excludente.

O exemplo da elaboração do Plano Diretor Participativo de Fortaleza é emblemático nesse sentido. Contando com inúmeros avanços e retrocessos, o processo foi marcado por grandes embates entre seus vários protagonistas, ora conflitos entre poder público e movimentos sociais, ora entre esses movimentos e entidades empresariais, ora entre esses três sujeitos.

Nesse contexto, foi determinante a articulação alcançada pela sociedade civil organizada, autodenominada como “Campo Popular” e composta por movimentos populares, Organizações Não-Governamentais (ONGs), entidades acadêmicas, dentre outros. Mobilizações, campanhas, ações e reivindicações do Campo Popular foram importantes, por exemplo, para impedir que se aprovasse a primeira proposta de Plano, o “LegFor”, cuja construção havia sido completamente desprovida de participação e que possuía grandes falhas metodológicas.

O presente artigo pretende abordar, a partir da experiência vivida pelo próprio autor como integrante desta articulação, os conflitos surgidos e como a atuação do Campo Popular influenciou os rumos do processo de elaboração do Plano Diretor de Fortaleza. Analisará, ainda, os resultados consagrados no Plano, buscando relacioná-los com as posturas assumidas pelos sujeitos durante o seu decorrer e com a gramática política da ambigüidade. Em verdade, a ambigüidade é tanto atributo das normas urbanísticas brasileiras quanto característica da aplicação dessas normas no país.

Ambigüidade constitutiva das normas urbanísticas e de sua aplicação

A existência de um descompasso entre o sistema legal e a realidade social e urbana brasileira não é propriamente uma novidade, especialmente no tocante à ordem urbanística. A análise das políticas urbanas implementadas pelo Estado nas suas mais distintas esferas confirma isso, tendo em vista que estas vão, em muitos casos, na Diretores.

Por outro lado, em situações e contextos específicos é possível observar a aplicação de normas urbanísticas, especialmente naqueles casos em que estas normas são favoráveis a processos especulativos, de valorização imobiliária e de reserva do acesso a terra urbanizada. Constata-se, portanto, que estas leis podem ser aplicadas (e o são) quando vão ao encontro dos anseios da elite, como no caso da lei de terras de 1850, cuja “implementação confirmou e formalizou o latifúndio ao invés do modelo de pequenas propriedades que, em grande parte, o inspirou” (Maricato, 2000, p. 149).

Fica patente, portanto, que “a legislação é ineficaz quando contraria interesses de proprietários imobiliários ou quando o assunto são direitos sociais” (Maricato, 2000, p. 150). Exemplo notório disto, recorrente através das décadas, são as leis elaboradas com o intuito de equacionar o problema da moradia. Estas, obviamente, não foram suficientes para alterar o rumo da periferização das metrópoles brasileiras, processo que resulta da

combinação de lote precário e irregular na periferia urbana com a autoconstrução da moradia. Uma nova alternativa de moradia popular é implementada pela dinâmica própria de produção da cidade e não pelas propostas de regulação urbanística ou de política habitacional, mostrando que, enquanto projetos de leis constituíam idéias fora do lugar, um lugar estava sendo produzido sem que dele se ocupassem as idéias (Maricato, 2000, p. 151).

Na busca por elucidar as causas da convivência de um aparato regulatório exagerado com uma radical flexibilidade no Brasil, Maricato (2000, p. 147) afirma que “a ineficácia dessa legislação é, de fato, apenas aparente, pois constitui um instrumento fundamental para o exercício arbitrário do poder, além de favorecer pequenos interesses corporativos. A ocupação ilegal da terra urbana é não só permitida como parte do modelo de desenvolvimento urbano no Brasil”. Isto porque a manutenção da ilegalidade lograria em deixar baixo o custo da reprodução da força de trabalho, além de sustentar o mercado imobiliário especulativo.

Essa visão sobre o papel da legislação urbanística é igualmente compartilhada por Rolnik (2003, p. 14), para quem “sua ineficácia em regular a produção da cidade é a verdadeira fonte de seu sucesso político, financeiro e cultural, em uma cidade em que riqueza e poder estiveram historicamente bastante concentrados”.

Percebe-se que a *ambigüidade* é característica indelével do processo de aplicação das normas urbanísticas. Aplicam-se as leis até certo ponto, e permitem-se irregularidades também até certo ponto. As fronteiras entre a legalidade e a ilegalidade, entre a regularidade e a irregularidade são tênues e fluidas, mudando conforme os interesses predominantes. A adequação a parâmetros urbanísticos é exigida em algumas zonas da cidade, enquanto em outras estes parâmetros sequer são lembrados. A ocupação, sem qualquer título de posse ou propriedade, é consentida em determinadas regiões da cidade, e em outras não. Uma ocupação consentida ou negligenciada pelas autoridades hoje pode sofrer uma tentativa de remoção a partir da “aplicação” da lei daqui a alguns anos, caso os interesses econômicos e políticos sobre a região venham a mudar.

Da mesma forma que é característica da aplicação das normas urbanísticas no Brasil, a *ambigüidade* é também atributo dessas próprias normas. Desde tempos remotos, como no Império, a legislação brasileira situa-se num campo de ambigüidades. Preconizava, por exemplo, a Constituição de 1824 a liberdade como direito dos cidadãos, sendo esta cidadania estendida a poucos e a escravidão a forma predominante de trabalho. Mesmo a Constituição Federal de 1988, aclamada como a “Constituição Cidadã”, situa-se neste campo. Se por um lado ela contém previsões realmente progressistas, como um amplo e forte rol de direitos fundamentais, por outro existem outras muitas disposições, a exemplo da ordem econômica, que permitem e garantem a manutenção do *status quo*.

Na seara específica da ordem urbanística, o Estatuto da Cidade não é exceção. Enquanto contém instrumentos progressistas e democratizantes, como o IPTU Progressivo no Tempo, existem outros cuja lógica dominante é a do mercado, a exemplo das Operações Urbanas Consorciadas. Não fosse assim, o Estatuto não teria logrado ser aprovado quase que consensualmente na reta final de sua tramitação no Congresso Nacional.

Exatamente neste mesmo formato nasce o Plano Diretor Participativo de Fortaleza aprovado em 2008, tendo a ambigüidade como característica de suas disposições. Em verdade, para compreender a fundo esta marca do Plano é preciso conhecer e entender como ocorreu seu processo de construção, o qual também teve como traço marcante a ambigüidade, fortemente sentida na postura adotada pela Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Foi o primeiro plano diretor que Fortaleza elaborou e aprovou após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Surpreendentemente, havia previsões nessa lei que gozavam à época de notável caráter progressista, como instrumentos positivados que objetivavam a efetivação da Função Social da Propriedade. O alcance deles, contudo, era reduzido, pois o plano não explicitava sua forma de aplicação e tampouco buscava espacializá-los (Moreira, 2008, p. 20).

Em 2002, duas situações ensejaram o início do seu processo de revisão. Primeiramente, havia se esgotado o prazo de 10 anos previsto pelo próprio plano para sua revisão. Em segundo lugar, com o advento do Estatuto da Cidade em 2001, os municípios que já possuíam planos diretores deveriam revisá-lo de modo a incorporar as novas diretrizes e instrumentos propostos. Frente a essa realidade, a gestão municipal deu início a esse processo em setembro de 2002, firmando uma parceria com a Associação Técnico-Científica Eng.º Paulo de Frontin (ASTEF), vinculada à UFC. Contratada através de dispensa de licitação, a ASTEF foi responsável, juntamente com técnicos da Prefeitura Municipal, pela elaboração do LegFor, como ficou conhecido o projeto de Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental elaborado para substituir o de 1992.

Apesar de ter sido repassada quantia superior a um milhão de reais para essa finalidade, o processo não foi bem coordenado. Não houve a elaboração de estudos e de leituras aprofundadas sobre a realidade urbana da cidade, muito menos foi estabelecida uma metodologia que possibilitasse a participação popular, requisito imposto pelo Estatuto. Além disso, pouco ele avançava relativamente ao PDDU de 1992, deixando mesmo de incorporar importantes diretrizes e instrumentos trazidos por esta mesma lei, como a promoção de regularização fundiária sustentável, o combate à especulação imobiliária e a gestão urbana democrática e participativa (Loureiro, 2006, p. 20).

Principal ator político ligado ao ideário da reforma urbana no Ceará naquela época, o Núcleo de Habitação e Meio Ambiente (NUHAB)¹ decidiu intervir no processo, exigindo a sua abertura à participação popular e a rediscussão do seu conteúdo. De início, buscou-se estabelecer um canal de

diálogo com a gestão e com a sobre os produtos que a equipe fosse construindo. Esse calendário nunca foi apresentado por eles nem foram abertos canais de participação, não tendo a rede, portanto, obtido qualquer sucesso com a tentativa de entabular um diálogo.

Com o agravamento da situação e das batalhas pela abertura e ampliação do processo, o NUHAB lançou, em abril de 2004, a campanha de advocacy “Por um Plano Diretor Participativo”. Seus objetivos eram: sensibilizar as comunidades para a importância do Plano Diretor e informar sobre a proposta da Prefeitura de Fortaleza; estimular e desencadear um processo de participação da população na gestão democrática da cidade, iniciando pela interferência na decisão das diretrizes de desenvolvimento urbano de Fortaleza, tal como explicitado na lei federal 10.257/01; e conseguir a suspensão da revisão em curso através de ação judicial (Loureiro, 2006, p. 04).

Diferentes estratégias foram utilizadas durante essa intervenção. Realizaram-se aulões e seminários para colocar em pauta as temáticas do planejamento, da revitalização de áreas centrais, dentre outras consideradas prioritárias. Aconteceram mobilizações em locais estratégicos com a finalidade de divulgar e informar a população sobre como vinha sendo conduzido o processo, utilizando-se de peças teatrais e de eventos culturais. Houve também oficinas internas de capacitação para os membros da rede, de modo a qualificar a sua intervenção nessa ação e no embate com o poder público. Espalharam-se em Fortaleza diversas faixas e cartazes com dizeres que informavam aos habitantes daquela região as ações previstas para ela pelo LegFor, bem como material publicitário da campanha (bonés, camisas, bottons, etc.).

As mais importantes ações, contudo, foram: a pesquisa qualitativa para identificar o grau de conhecimento da população sobre as discussões a respeito do plano diretor e o ajuizamento de ação civil pública, via Ministério Público, arguindo o descumprimento do requisito da participação popular na condução do processo.

Saliente-se que a pesquisa foi de extrema utilidade na argumentação desenvolvida posteriormente na ação civil pública. Baseada na aplicação de 1.000 questionários, buscou-se realizá-la da maneira mais representativa possível, tendo sido a aplicação feita em diversas localidades de Fortaleza, com pessoas das mais diferentes idades, profissões, graus de instrução, etc. Seus resultados mostraram de maneira eficaz plano.

Nesse ínterim, a gestão, a despeito de toda a campanha desenvolvida, encaminhou o projeto de lei para a Câmara de Vereadores em agosto de 2004. Novas articulações foram desenvolvidas a partir de outubro daquele ano, dessa vez focando-se nos legisladores. Fortalecido com o apoio de

1 Rede que articula entidades, Organizações Não-Governamentais (ONGs), movimentos populares e projetos universitários com o objetivo, dentre outros, de mobilizar a população entorno da luta pelo direito à moradia e à cidade

alguns vereadores, as entidades conseguiram que fosse estabelecido pela Câmara um calendário de debates, que seria composto de 22 audiências. De todas essas, somente 05 foram realizadas, tendo contado com a presença de alguns poucos integrantes do legislativo e com a completa ausência de qualquer representante do executivo. Mesmo assim, o movimento iniciado não esmoreceu, tendo permanecido durante três semanas inteiras ocupando o espaço do legislativo nos momentos em que se realizavam as sessões.

Paralelamente a este processo, houve outra grande movimentação no cenário político da cidade no ano de 2004: a campanha eleitoral para prefeito municipal. Nesta disputa, a candidata Luizianne Lins, do Partido dos Trabalhadores, representava a maior esperança dos setores progressistas de esquerda. Neste sentido, o movimento da reforma urbana de Fortaleza engrossou a militância de campanha da candidata, apostando que sua eleição representaria a inclusão da agenda da reforma urbana nas ações do município. O resultado, contra todas as prospecções e probabilidades, foi justamente a eleição de Luizianne. Em dezembro de 2004, a forte mobilização e pressão popular aliados a um pedido da prefeita recém eleita, embora ainda não empossada, conseguiram fazer com que o projeto do PDDUA fosse retirado da pauta de votação.

Encerrando o que poderia ser entendida como a primeira etapa desse processo de revisão do plano diretor, a retirada por completo da Câmara foi realizada em maio de 2005. Essa foi, sem sombra de dúvidas, uma grande vitória do movimento pela reforma urbana em Fortaleza. Ela, juntamente com a instalação de uma nova gestão municipal, com ares progressistas, representou a possibilidade de transformações na realidade urbana da cidade.

Essa esperança, em determinada medida, resultou numa desmobilização desses atores, pois, ao verem dentro da Administração velhos companheiros integrantes de movimentos e participantes da Campanha por um Plano Diretor Participativo, acreditaram que essa mudança de cenário político seria suficiente para a transformação da política urbana. Afirma Moreira (2008, p. 21)

Com o pretexto de tornar a gestão mais cidadã, a prefeitura trouxe para si as lideranças populares, muitas que apoiaram a candidatura da prefeita Luizianne Lins, em contratação de cargos comissionados. Esta ação poderia a priori significar um caminho de mudanças, mas, além de ter se tornado mera ilusão, enfraqueceu o poder dos movimentos populares. Estes perderam sua autonomia, pois não conseguiam ir contra seus próprios colegas. E pior, muitas das lideranças continuavam atuando nas duas frentes.

Tanto essa desmobilização como a perda de autonomia contribuíram para que houvesse um grande lapso temporal entre a retirada do projeto de lei e o início do novo processo de planejamento, que ocorreu somente no começo do ano seguinte. Assim, no primeiro bimestre de 2006, a gestão reúne técnicos

indicados pelas suas secretarias com a finalidade de compor uma equipe que desenvolveria esse processo. Novamente foi contratada uma assessoria externa à administração, tendo sido escolhido o Instituto Pólis, tradicional ONG de São Paulo ligada ao movimento nacional pela reforma urbana.

Tal contratação foi seriamente questionada, seja pela semelhança com a ASTEF na forma de contratação (dispensa de licitação por notório saber técnico), seja por consistir numa entidade pertencente a outro estado e, supostamente, pouco ambientada no contexto local. Sem o intuito de defender essa escolha, observe-se que essa entidade foi contratada como assessoria ao desenvolvimento do processo de elaboração, não para realizá-lo, prescindindo de um profundo conhecimento da realidade de Fortaleza. Além disso, o Instituto já estava bem situado sobre a problemática local, tendo elaborado, inclusive, um dos pareceres que embasaram a ação civil pública que questionou o processo anterior.

Este recomeço foi verdadeiramente turbulento e acelerado, tendo sido deixadas de lado algumas etapas importantes do processo participativo de planejamento. Alegando-se falta de tempo para qualquer discussão em função do prazo estabelecido pelo Estatuto (outubro de 2006), foi apresentado, logo nesse primeiro momento, um calendário das atividades a serem realizadas (capacitações, audiências, assembléias, fóruns, etc.). Ressalte-se que neste momento ainda não havia sido formado o Núcleo Gestor do processo, o qual, composto por representantes de diversos segmentos sociais, deveria ser o verdadeiro responsável pela confecção desse cronograma. Para além desse fato, o cronograma estabelecia tempos absurdamente curtos entre uma etapa e outra, desconsiderando o tempo político, que é diferente do tempo das técnicas. O ato de pensar a cidade exige reflexão, estudos, estabelecimento de pactos, diálogos com as bases e nada disso seria possível com o cronograma corrido. Isso sem contar o fato de que as lideranças participantes do processo do plano diretor estavam envolvidas em diversas outras demandas, como a discussão do Orçamento Participativo.

As entidades do Núcleo Gestor,² quando formado, tentam acompanhar o ciclo de assembléias que se inicia a seguir. Essas assembléias foram realizadas, concomitantemente, aos sábados pela manhã em 14 Áreas da Participação, como denominadas as regiões em que se subdividiu Fortaleza para o processo do orçamento e do plano diretor participativo. Seus objetivos eram: sensibilizar e capacitar a população para o processo de planejamento, realizar

2 Este Núcleo contava com 37 representantes: 9 membros do poder público executivo, 6 conselheiros do orçamento participativo representando cada uma das secretarias executivas regionais, 10 representantes de movimentos sociais e ONG's, 6 representantes profissionais, 3 representantes de sindicatos e órgãos de classes e 4 representantes de entidades acadêmicas. Vale registrar que esta composição busca seguir o indicado na proporção dos segmentos do Conselho Nacional das Cidades.

a leitura comunitária da cidade, e eleger os delegados territoriais que participariam dos Fóruns e do Congresso do Plano Diretor Participativo. Pode-se imaginar que não foi possível cumprir todos esses objetivos de maneira qualificada nos quatro sábados previstos pela gestão para a sua realização.

Esse momento é o primeiro em que podem ser enxergadas grandes falhas na metodologia aplicada. O primeiro grande erro foi a pouca publicidade dada ao processo. Despertar o interesse dos cidadãos era fundamental para que houvesse a participação, e isso somente seria possível a partir de uma boa estratégia de comunicação que divulgasse a importância de se construir coletivamente o plano diretor. Consequência disso foi a baixíssima participação nessas assembléias, havendo registro de que em algumas delas compareceram somente em torno de 10 pessoas.

Quando tratamos da Democracia Participativa, deve ser redobrada a necessidade de divulgação e esclarecimento do assunto a ser debatido e decidido. Primeiro, porque este tipo de participação não é obrigatório, o que leva a facilmente ser ignorado; segundo, por se tratar de um modo de democracia novo, há desconhecimento quanto às formas de participação e o método empregado durante todo o processo; e terceiro porque, aplicado ao Plano Diretor, se trata de um assunto delicado no sentido de ser um planejamento a longo prazo. Não é algo que poderíamos ver os resultados até o ano seguinte como é o caso do Orçamento Participativo (Moreira, 2008, p. 18)

Essa precária publicidade foi agravada pela pouca, ou nenhuma, importância dada à estruturação de uma ação voltada à mobilização social. Deixou-se de trabalhar junto ao Núcleo Gestor uma estratégia clara de intervenção, tendo sido relegada, por diversas vezes, às entidades do Núcleo essa tarefa. Havia, portanto, grande confusão relativa à função dessa instância, deixando de ser vista por muitos como coordenadora do processo e sendo entendida, quando conveniente, como a principal responsável pela mobilização. Ressalte-se que essa responsabilidade era delegada sem o fornecimento de qualquer suporte financeiro ou estrutural.

Outra grande problema foi a capacitação levada a efeito nessa etapa. Os facilitadores do processo foram, em geral, aqueles técnicos da prefeitura convocados para compor a equipe, dentre os quais havia inúmeras pessoas que nunca haviam estudado a temática antes e, por isso, não conseguiram realizar capacitações de boa qualidade. Além de falta de conhecimento técnico mesmo, não foi trabalhada com eles a necessidade de que a linguagem utilizada fosse adequada ao público participante. Houve, em face disso, momentos em que se facilitava os momentos de formação com linguagem tecnicista e outros em que se faziam reduções simplistas dos temas. A metodologia, os recursos utilizados e o material didático distribuído também não eram satisfatórios.

Observa-se, portanto, que pouca atenção foi destinada às três grandes estratégias (mobilização/sensibilização, comunicação e capacitação) que se destacaram no capítulo anterior como essenciais para a adesão da sociedade ao processo e, conseqüentemente, para o sucesso do plano.

O momento da Leitura Comunitária também foi realizado com grandes deficiências. Como discutido anteriormente, deveriam ser iniciadas essas rodadas de discussão com base em elementos fornecidos por uma Leitura Técnica preliminar. Esta, no entanto, não foi realizada a contento, faltando diversos estudos essenciais à problematização do espaço urbano.

Era perceptível, para quem estava fora da gestão e, principalmente, para quem fazia parte dela, que aquele processo não era a sua maior prioridade. Enquanto o orçamento participativo contava com uma estrutura satisfatória, o plano diretor era realizado com sérias restrições orçamentárias e de pessoal, sem ser mencionada a pouca atenção política despendida pelo governo ao processo. Evidentemente, tratava-se mais de cumprir uma obrigação legislativa, sendo isso utilizado como argumento para que muitas etapas fossem atropeladas durante o processo.

As entidades do Núcleo Gestor tentaram acompanhar todo esse ciclo de assembleias. Embora tivesse uma grande amplitude na sua composição, o Núcleo não conseguiu esse intento. Mesmo assim, teceram-se inúmeras críticas e reivindicou-se uma alteração nesse quadro. A resposta era sempre a mesma, não sendo isso possível em virtude do prazo estabelecido. Nesses momentos, as entidades que compunham o colegiado questionavam, então, seu poder decisório na coordenação do processo, pois não conseguiam que suas determinações fossem executadas. Em verdade, o próprio debate internamente nessa instância era difícil, já que a gestão contava com quase a metade dos representantes (09 do poder público somados aos 06 provenientes do OP, cujos escolhidos todos faziam parte da gestão).

O campo popular do Plano Diretor, que iniciou sua articulação com a campanha de Advocacy acima citada, buscava suprir estas lacunas e realizou inúmeros eventos de mobilização e capacitação a fim de tornar os moradores e moradoras da cidade partes conscientes do processo de construção da lei.

Faz-se necessário observar, nessa altura do relato, que havia algo de diferente nas posturas críticas ao processo se comparadas às formuladas no seu primeiro período (2002 a 2004). Enquanto naquele primeiro período as críticas eram provenientes quase tão somente de entidades ligadas ao movimento pela reforma urbana, nesse outro elas também vinham de outros segmentos, embora seu conteúdo fosse diverso. Se por um lado havia entidades como o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB-CE), o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA/CE) e o Sindicato das Industrias da Construção (SINDUSCON) que desqualificavam a participação popular sob um discurso tecnocrático de planejamento; por outro havia entidades,

principalmente ligadas à rede NUHAB, que reivindicavam a ampliação e a qualificação dessa participação.

Outro ponto que merece destaque é o fato de que também a gestão encontrava-se dividida, tornando-se claro o caráter ambíguo da gestão municipal mencionado anteriormente. Era possível ser identificada uma cisão interna, havendo claramente a formação de dois blocos: um de caráter conservador, formado pelos integrantes e dirigentes da Secretaria de Meio Ambiente (SEAM) e da Secretaria de Infra-estrutura (SEINF), e outro progressista, composto pelos técnicos e dirigentes da Secretaria de Planejamento (SEPLA) e da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), muitos dos quais provenientes de movimentos populares e entidades de assessoria que haviam lutado contra o processo de elaboração do LegFor.

Houve fortes divergências entre ambos os blocos, como no tocante às ZEIS. Enquanto a HABITAFOR defendia a inclusão desse instrumento, a secretária de meio ambiente, Daniela Valente, assumiu publicamente ser contrária a isso. Internamente, ainda, havia uma forte resistência por parte de técnicos da SEINF ao novo processo de revisão, principalmente pelo fato de que muitos deles integraram a equipe que elaborou o LegFor alguns anos antes.

Esse caráter ambíguo da gestão ficou evidente durante todo o processo, tanto em diferentes posturas assumidas nos debates no Núcleo Gestor quanto na formulação de propostas elaboradas para serem discutidas no Congresso do Plano Diretor, um dos momentos mais críticos.

No Núcleo Gestor, por exemplo, foi colocado — pouquíssimo tempo antes do evento marcado antecipadamente — em discussão se o Congresso seria deliberativo ou não. Embora a gestão parecesse empenhada em postergar o momento de deliberação do Congresso, o tema foi colocado em votação na última reunião do Núcleo Gestor, tendo sido derrotada esta proposta. Salienta-se que esta vitória só foi possível em função de ter havido uma cisão entre os representantes do poder público municipal, tendo parte deles votado a favor da manutenção do caráter deliberativo do Congresso, o que ia de encontro à determinação da cúpula da gestão. Após esta reunião em que o Núcleo Gestor decidiu que o Congresso seria mesmo deliberativo, saiu na imprensa o resultado contrário. Isso, somado a boatos espalhados nas comunidades, contribuiu na ausência de muitos delegados e delegadas do campo popular.

A decisão final sobre a questão teve lugar no momento em que se iniciou o Congresso. Durante a leitura da proposta de regimento interno do evento, um representante do poder público fez um destaque e lançou a proposta: seria realizado o Congresso naqueles dias, debatendo-se as propostas apresentadas, mas o processo de deliberação acerca delas aconteceria num momento posterior. Conquanto tenha protestado acaloradamente, o movimento pela reforma urbana foi derrotado na votação, pois, além dos segmentos

empresariais e profissionais, os representantes do poder público votaram em bloco pelo adiamento. Não foi, ao contrário do que alguém ingenuamente possa imaginar, uma unidade de pensamento entre os técnicos da gestão que possibilitou que isso acontecesse. Num procedimento pouco democrático, essa postura foi imposta pelos altos escalões da Administração aos seus subordinados, sob pena de, possivelmente, serem destituídos de seus cargos comissionados ou serem cancelados seus contratos de terceirização. A plenária estava sendo filmada, para registro do voto dos participantes. A gestão parecia ter finalmente mostrado sua verdadeira face. Isso também contribuiu para desmotivar muitos participantes, que abandonaram o congresso, que seria sua última aposta de estar realmente participando da gestão democrática da cidade. Durante os dias que se seguiram, foram discutidas exaustivamente as propostas apresentadas em cada um dos seis grupos temáticos em que foi estruturado o evento.

Aspecto interessante dessa etapa do processo é destacado por Moreira (2008, p. 25), quando analisa a quantidade e a representatividade por segmento em cada um desses grupos de trabalho. O grupo que teve o maior número de participantes foi o que discutiria as zonas especiais, tendo sido o grupo em que os representantes dos movimentos populares buscaram atingir a maior representatividade, seguido pelo que discutia a política de regularização fundiária. Claramente essa postura foi uma tentativa de defender os temas que eram mais preciosos para eles, os quais foram objeto de inúmeras propostas suas. Na mesma linha de raciocínio seguiram as entidades empresariais, que se concentraram no Grupo 02, que focava no macrozoneamento do município, cuja influência no mercado imobiliário é incontestável. Apesar de ambos buscarem a defesa de seus interesses, resta evidente que seus objetivos eram diferentes. Os primeiros defendiam pontos que consideravam fundamentais para a efetivação do direito à moradia para todos. Os outros lutavam pela manutenção de um sistema de produção do espaço urbano propício à continuidade de sua fonte de lucros, o mercado imobiliário especulador.

Nesse primeiro momento, em que somente se debatiam propostas, a gestão assumiu um papel eminentemente de mediadora, deixando de intervir claramente por uma ou outra proposta, postura que se modifica na segunda fase do Congresso.

A princípio a análise feita aqui pode ser facilmente taxada como maniqueísta, mas a conformação que se deu entre as correlações de forças foi exatamente esta. De um lado temos o capital tentando achar a melhor relação de lucro possível, do outro as comunidades pobres na briga por tornar suas práticas habitacionais em algo legal e, porque não, procurando se manter e adicionar novas áreas para moradia. *No meio poderíamos dar lugar à prefeitura, mas que é preciso uma análise mais apurada de cada proposta para sabermos de que lado ela fica em cada disputa* (Moreira, 2008, p. 33; grifo nosso).

O processo decisório acerca do conteúdo do projeto que seria levado à Câmara aconteceu nos dias 10 e 11 de fevereiro de 2007, tendo ocorrido entre momentos de articulação e outros de aberto confronto. Esses impasses surgidos foram, em sua maioria, eliminados na plenária final através da intervenção avassaladora da gestão. Contando com algo em torno de 47% dos delegados, o governo era o ator que decidia quais propostas seriam aprovadas e quais não. Isso foi realizado através de uma absurda centralização exercida pelo Gabinete da Prefeita sobre os técnicos da Administração, descrita por Moreira (2008, p. 32).

Mesmo em uma gestão dita progressista como foi esta última de Fortaleza, houve vários técnicos fantochizados pela máquina estatal. Em especial cito uma cena ocorrida na plenária onde uma pessoa caudatária ficava na frente levantando ou baixando o crachá para mostrar aos outros qual seria a “decisão da gestão”. Como num nado sincronizado todos os técnicos da prefeitura deveriam seguir o líder.

Em suma, o resultado do Congresso foi uma proposta de plano determinada pela cúpula da Prefeitura. Tendo-se em mente a ambigüidade vivida pela gestão municipal, cujas secretarias estavam divididas entre forças políticas completamente diferentes e divergentes, fica evidente que, desde esta primeira proposta, já se encarava um Plano com diversas contradições.

Essa foi a marca das negociações também durante o trâmite do projeto na Câmara de Vereadores, usando a gestão seu peso de acordo com cada questão debatida e os vereadores atuando conforme os interesses por eles defendidos, sejam estes quais fossem.

A ambigüidade como característica do PDPFOR

O resultado de todo este processo foi um Plano Diretor caracterizado, mais uma vez, por uma profunda *ambigüidade*. Por um lado, constitui-se em um plano minucioso e bem abrangente, tratando dos diversos temas relativos à política urbana através da instituição de diretrizes e instrumentos. Os objetivos do Plano que se encontram nele consignados são claros e bem orientados, havendo inúmeras disposições voltadas à democratização da terra urbanizada e ao cumprimento da função social da propriedade.

Por outro lado, quando analisados os índices e parâmetros urbanísticos propostos, torna-se patente que estes objetivos e diretrizes tendem a permanecer meramente no plano da retórica. Primeiramente, é possível perceber que os índices não são compatíveis com o padrão construtivo da maior parcela da população fortalezense, como é o caso de uma Taxa de Ocupação máxima de 60% e Lotes Mínimos de 125 m². Estes parâmetros estão muito aquém da real utilização dada pela população, principalmente pela sua parcela mais

pobre. Mais uma vez, tornar-se-á difícil aos moradores de baixa renda conseguirem enquadrar suas residências na legalidade, cumprindo todos os parâmetros.

Outro quesito diz respeito aos parâmetros de utilização da região da Praia do Futuro, alvo de fortes disputas no processo do Plano Diretor. Vários atores e interesses estão em jogo quando se trata desta região. Trata-se, primeiramente, de uma área, por um lado, ainda pouco habitada e, por outro, dotada de infraestrutura e próxima às regiões mais valorizadas da cidade. Trata-se, também, da principal praia para banho na cidade e local onde se situam inúmeros restaurantes à beira da praia, constituindo-se uma importante área de turismo e para a população, havendo grande disputa entre a sua privatização e o seu caráter de uso público. Por fim, trata-se de um local de importância ambiental considerável, tendo em vista a existência de dunas e de ser a porta de entrada do principal corredor de ventilação da cidade. Em função destes fatores, torna-se a Praia do Futuro um importante vetor de expansão do mercado imobiliário.

Grandes embates foram travados acerca da sua utilização, pois os ambientalistas queriam proibir construções, os movimentos populares queriam utilizá-la para habitação de interesse social e o empresariado acreditava que devia ser reservada à exploração do turismo. Resultado: houve a delimitação de algumas ZEIS de Vazio na área (com algumas restrições que serão mencionadas à frente), de algumas ZEIS de Ocupação consolidadas há anos e de uma Zona de Interesse Ambiental (ZIA) cujos parâmetros, mais do que proteger ambientalmente, acabam por reservar a área para empreendimentos habitacionais de média e alta renda.

Apesar deste revés no embate acerca da preservação ambiental da Praia do Futuro, deve-se salientar que o Plano avança com a demarcação do Parque das Dunas da Sabiaguaba, lugar de um ecossistema rico e frágil que finalmente foi protegido por lei. No Plano anterior, esta localidade era considerada como uma Zona Adensável.

Outro aspecto que exemplifica a ambigüidade do PDPFor diz respeito ao estabelecimento de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Mais uma vez, é possível encontrar tanto avanços como retrocessos. Num território marcado por grandes disputas acerca de determinadas localizações, constituiu um grande avanço a demarcação de diversas ocupações consolidadas como ZEIS. Muitas destas ocupações sofriam com constantes tentativas de remoção, como o Pirambu. Em função de sua localização estratégica (todo o litoral oeste da cidade) a região foi durante muito tempo alvo de fortes e históricos embates políticos, econômicos e urbanísticos, como durante a tentativa de implementação do Projeto Costa Oeste, que previa a remoção das famílias de baixa renda residentes na área para a construção de uma via paisagística e de equipamentos voltados ao turismo. Houve ainda a demarcação de importantes ZEIS de Vazios, situadas em áreas valorizadas e com infraestrutura, como nos bairros Papicu e Praia do Futuro.

Por outro lado, houve a aprovação de disposições que limitam alguns desses avanços, constituindo-se em verdadeiros retrocessos. Primeiramente, há um dispositivo, inserido na lei no apagar das luzes do trâmite legislativo, que impõe liberação progressiva de percentual das ZEIS de Vazio. O art. 312 preconiza que esta liberação (de 5% do terreno) ocorrerá no caso de não serem regulamentadas as áreas previstas como ZEIS de Vazios até um prazo de 06 meses a partir do Plano. Após esta primeira, a liberação passará a ocorrer a cada 12 meses e envolverá, a cada vez, o mesmo percentual.

Por fim, há uma disposição relativa à demarcação e regulamentação de ZEIS de Vazios que merece destaque: a proibição deste tipo de ZEIS ser localizado em áreas lindeiras a hotéis. Tal vedação está inserida em artigo que limita esta demarcação em função da periculosidade oferecida por “postos de combustível, depósitos de gasolina, depósitos de gás, depósitos de explosivos, depósitos de cimento, subestações rebaixadoras de tensão da COELCE, rotatórias de trânsito de veículos, pontes e viadutos”.

Obviamente a proibição que se refere a hotéis não está calcada no perigo que estes oferecem à população, mas, sim, no fato de que os empresários do turismo não aceitaram a utilização de áreas próximas a seus hotéis para a construção de habitações de interesse social, destinadas a famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos. O pobre pode até ter um lugar para morar, desde que o turista não possa vê-lo.

Conclusão

Um processo tão longo e desgastante, repleto de conflitos e ambigüidades, não pode ser avaliado somente com base no texto final da lei do PDPFor. Isso seria deixar de lado a maior riqueza que foi por ele proporcionada, o aprendizado que todo esse longo percurso trouxe aos diversos atores sociais nele envolvidos.

O primeiro desses aprendizados foi a importância que ações de exigibilidade de direitos encampadas por movimentos sociais podem assumir para a democratização do planejamento e da gestão das cidades. Isso é evidenciado quando se coloca em foco o primeiro período do processo de revisão do plano diretor de Fortaleza, compreendido entre 2002 e 2005. A atuação das entidades ligadas à rede NUHAB durante essa fase, principalmente com a realização da campanha “Por um plano diretor participativo”, foi decisiva para criar um ambiente político que suspendesse a tramitação do LegFor. Embora haja quem analise que isso só foi possível graças à intervenção da prefeita eleita, Luizianne Lins, trata-se do oposto. Caso esse ambiente não houvesse se instalado no município, dificilmente a sua gestão teria enfocado esse problema, pois sua atenção teria se voltada ainda mais ao Orçamento Participativo.

Comparando-se o primeiro com o segundo período, identifica-se uma nova lição. Com um olhar crítico, pode-se notar uma sensível diferença

relativamente à postura assumida pelos atores sociais se comparados um processo tecnocrático e um participativo, mesmo que este conte com diversas falhas.

No primeiro período do processo de revisão, por exemplo, entidades como o SINDUSCON e o IAB estavam menos ativos nas discussões e embates, principalmente pelo fato de que seus interesses eram amplamente e abertamente defendidos pela gestão e pela equipe de assessoria técnica contratada. A correlação de forças que influencia o processo é fundamentada em dois blocos opostos, o poder público e o movimento pela reforma urbana.

A partir do segundo período, essas entidades foram forçadas a se fazerem presentes e a demarcar posicionamentos em decorrência de dois fatores. Primeiramente, a gestão municipal, embora ainda contasse com representantes dos interesses desses grupos sociais, nomeadamente na SEMAM e SEINF, também era permeada por antigos integrantes de movimentos populares, como na HABITAFOR. Assim, a Administração não teve uma ação monolítica baseada nos interesses desse grupo, como aconteceu no primeiro período.

O outro fator que influencia a aparição de atores como SINDUSCON e IAB é a própria concepção participativa de planejamento, que se sustenta sobre a idéia de construção de um plano socialmente legitimado através do diálogo transparente entre os diversos atores sociais que influenciam para alterar a realidade urbana. Dessa forma, esses atores passam a sentir a necessidade de se fazerem presentes para que possam disputar a concepção do plano. Caso não o fizessem, correriam o risco de que, ao assumir um caráter transformador e de eivada de legitimidade, o plano fosse capaz de interferir nas suas atividades empresariais e a eles não fosse possível questionar tal interferência. Para Moreira (2008, p. 14),

Abrir esta arena de debates foi extremamente interessante neste aspecto: trouxe para os holofotes aqueles que participavam veladamente. Mas, por que se mostrar quando poderiam continuar em suas confortáveis posições de controle na instância seguinte? Claro que existe um certo medo. Frente à mídia e à população, um plano diretor com referendo popular possui muito mais força política que um plano simplesmente elaborado pelos técnicos do executivo e submetido à câmara. O poder de barganha dos vereadores limita-se virtualmente com o peso da expressão participação popular. Claro que, como foi dito, é apenas virtualmente. Caso a elite dirigente seja derrotada nesta arena, nada impede de uma segunda participação com o seu vereador favorito. Por outro lado uma vitória nesta arena significa uma obrigatoriedade de aceitação muito maior. O problema é que, obviamente, os recursos estão a favor deles e há uma facilidade maior de aliança entre eles. O capital sempre se alia na defesa de seus interesses.

Observa-se, desse modo, que uma importante característica do planejamento participativo é a identificação de quem são os atores que disputam a formação

especial da cidade e quais as suas motivações. Através dos espaços de debate criados, são trazidos à tona diversos conflitos de interesse que antes se encontravam ocultos. Esse primeiro passo é condição inafastável para o sucesso de qualquer plano, pois só a partir desse desvendamento pode ser realizado um diálogo franco apto a estabelecer um pacto entre os diversos atores sociais.

Ressalte-se que, conquanto tenha sido dado esse grande passo em Fortaleza, não se pode afirmar categoricamente que se conseguiu alcançar o tão aclamado pacto. Ao contrário, até o final do processo persistem posturas de intransigência e de pouca transparência que impossibilitaram que se galgasse esse degrau. Comprova-se isso pela nova disputa que foi instaurada na Câmara dos Vereadores entre o segmento empresarial e o movimento pela reforma urbana, demonstrando que a proposta resultante do Congresso não estava realmente por eles legitimada. Essa é uma conseqüência direta do modo com que foi coordenada essa etapa deliberativa, tendo a gestão praticamente definido qual seria o seu resultado através de sua votação em bloco.

Este resultado, brevemente analisado acima a partir de alguns exemplos encontrados ao longo do texto da lei, demonstra a ambigüidade própria de diversas normas urbanísticas. A ambigüidade e o conflito, portanto, caracterizam a ordem urbanística em suas diversas etapas: durante os processos de construção de leis e planos, os quais, apesar da aparência democrática e participativa, encontram-se ainda muito centralizados em volta dos interesses defendidos pelas gestões municipais; no próprio conteúdo destas leis e planos, cujas disposições são evidentemente ambíguas e, por vezes, contraditórias; e, por último, na aplicação destas normas, as quais serão interpretadas e concretizadas de acordo com os interesses das forças políticas e econômicas predominantes.

As conseqüências dessa configuração da ordem urbanística é descrita por Rolnik (2003, p. 13), para quem

Mais além do que definir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular a produção da cidade, a legislação urbana age como marco delimitador de fronteiras de poder. A lei organiza, classifica e coleciona os territórios urbanos, conferindo significados e gerando noções de civilidade e cidadania diretamente correspondentes ao modo de vida e à micropolítica familiar dos grupos que estiveram mais envolvidos em sua formulação. Funciona, portanto, como referente cultural fortíssimo na cidade, mesmo quando não é capaz de determinar sua forma final. (...)ao estabelecer formas permitidas e proibidas, acaba por definir territórios dentro e fora da lei, ou seja, configura regiões de plena cidadania e regiões de cidadania limitada.

O exemplo do Plano Diretor Participativo de Fortaleza é eloqüente para entender como se operacionaliza este processo. Como foi visto, trata-se de uma lei eivada de ambigüidades que foi construída através de um processo conflituoso e ambíguo (cuja aparência participativa buscou mascarar uma

centralização decisória) coordenado/comandado por uma gestão municipal igualmente ambígua (integrada por forças políticas com interesses claramente divergentes). Desnudar esta ambigüidade constitutiva da ordem urbanística brasileira é, portanto, passo decisivo para a compreensão de uma importante faceta do atual processo de produção do espaço urbano no Brasil, marcadamente injusto, desigual e excludente. O jogo, para ser jogado, precisa ter regras claras e válidas para todos.

Epílogo

É importante destacar que já são percebidos frutos deste processo. O Brasil passa atualmente por um cenário de intensas e extensas intervenções urbanas, em sua maioria motivadas pela preparação das cidades do país para a Copa Mundial de Futebol de 2014 e para as Olimpíadas de 2016.

Estão sendo realizadas grandes obras relacionadas à infraestrutura de transportes: corredores de ônibus, alargamento de vias e instalação de viadutos, construção de anéis viários, implantação de veículos leves sobre trilhos, ampliação de aeroportos. Além destas, outras intervenções estão relacionadas diretamente com a construção ou reforma/ampliação de equipamentos esportivos, como estádios, centros de treinamento e instalações olímpicas.

Quase todas estas intervenções têm sido acompanhados de fortes processos de remoções forçadas, desalojando grandes contingentes de moradores de baixa renda de suas casas. Na maior parte destes processos, percebe-se a falta de transparência nas ações promovidas pelo poder público, a não discussão prévia dos projetos e das remoções necessárias, a ausência de diálogo e de negociação sobre as alternativas às remoções, a ocorrência de avisos de remoções emitidos com pouquíssima antecedência, a realização de despejos de forma violenta e um baixo valor das indenizações e dos valores de bolsa-aluguel pagos, que podem implicar na inadequação das soluções habitacionais das pessoas atingidas e, inclusive, no aumento de famílias sem teto ou moradoras em áreas de risco no país.

Este quadro já podia ser previsto desde o anúncio da vitória do país na corrida para sediar tais eventos. No entanto, o movimento urbano da maioria das cidades sede demorou um bom tempo para se articular e organizar formas de resistência a esta situação, tendo sido o movimento da reforma urbana de Fortaleza pioneiro nesse sentido³ com a criação do Comitê Popular da Copa. Iniciativa que depois seria repetida por todas as outras cidades-sede, o Comitê é uma articulação que reúne movimentos populares, organizações e outros

3 Somente o Rio de Janeiro já possuía, à época, uma articulação em torno da pauta. Esta, contudo, havia começado muito antes do anúncio de que o país sediaría a Copa de 2014, tendo sido construída como forma de enfrentamento ao processo de intervenção urbana desencadeado para a realização dos Jogo Pan- Americanos de 2007.

setores da sociedade civil para desenvolver mecanismos de monitoramento, estratégias de resistência e publicização de violações de direitos.

O fator crucial para a célere construção deste Comitê foi o tecido sócio-político constituído durante o processo de elaboração do PDPFor, que permaneceu até hoje. O fato de as organizações e movimentos que participaram do chamado “Campo Popular” já conhecerem umas às outras e saberem qual o alcance e os limites de suas articulações foi de suma importância para a construção de estratégias de resistências e de enfrentamento, o que permitiu que já tenham sido alcançadas algumas vitórias frente à pressão exercida pelo poder público.

Por último, outro fruto daquele processo percebido neste enfrentamento é a incorporação de princípios e diretrizes da reforma urbana nos discursos e falas públicas de lideranças populares e representantes de organizações da sociedade civil. É importante, portanto, registrar que o acúmulo decorrente das oficinas e capacitações realizadas pelo Campo Popular durante os debates do PDPFor estão sendo úteis ao presente enfrentamento, demonstrando de maneira cabal que os ganhos decorrentes daquele conflituoso e ambíguo processo tratado neste artigo estão muito além das pequenas vitórias contidas nesta lei, que em sua maioria ainda sequer saíram do papel.

Referências bibliográficas

- Loureiro, J. M. B.; Pinheiro, V.; Said, P. de A., *Luta da sociedade civil pela democratização do processo de elaboração do plano diretor de Fortaleza*. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-fortalecimento-da-gestao-municipal-urbana/banco-de-experiencias/ceara/fortaleza> Acesso em 10 de jan de 2011.
- Maricato, E. (2000), *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias in A cidade do pensamento único — desmanchando consensos*, de Arantes, O.; Vainer, C.; Maricato, E. Petrópolis: Editora Vozes.
- Moreira, A. F. M. (2008), *O processo de participação popular do plano diretor de Fortaleza*. Monografia (Especialização em Planejamento Urbano e Regional) — Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional — IPPUR. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Rolnik, R. (2003), *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo, Studio Nobel/FAPESP.

A arquitectura participativa de Filipe Balestra na Rocinha

Filipe Humberto Torres Mesquita Borges de Macedo

CIAUD, Faculdade de Arquitectura, Universidade Técnica de Lisboa

Resumo

Numa era onde um terço da população mundial vive em bairros degradados, as questões da responsabilidade social começam a ganhar novo protagonismo. As questões formais tão enfatizadas pela prática do *Star System*, começam a ser postas em causa, pois apesar da sua espectacularidade, não se tem debruçado sobre o papel que a arquitectura deve desempenhar na solução dos problemas ambientais, sociais e urbanos da humanidade. A Escola da Rocinha de Filipe Balestra integra-se numa tendência de recuperação dos valores éticos e sociais da arquitectura, que procura soluções menos espectaculares, mas mais eficientes, no sentido de melhorarem realmente as condições de vida das populações de deve servir.

A participação das populações nos projectos participativos, pressupõe um novo entendimento daquilo que é o papel do arquitecto. Se por um lado o carácter autoral da prática sofre uma perda, por outro lado a participação das populações nos projectos, dá-lhes uma nova riqueza e eficiência.

Procurar-se-á neste artigo descortinar as limitações e as conquistas que os projectos participativos implicam na prática da Arquitectura. Em que medida que a procura criativa do projecto é limitada pela participação das populações, ou se pelo contrario, essa participação amplia as respostas do formais do Arquitecto.



Figura 7.1 CCTV, maquete do projecto da sede da televisão estatal da R.P. da China, Projecto do O.M.A. de Rem Koolhaas, onde Filipe Balestra participou



Figura 7.2 Percurso de Filipe Balestra

A – Licenciatura em Edimburgo, 2003; B – Colaboração na OMA/ AMO de Rem Kolhas 2003-5; C– Mestrado em Estocolmo 2007; D – Escola da Rocinha, Rio de Janeiro 2007-8; E – Plano de Reabilitação Dharavi, Bombaim 2008-9; F – Plano Estratégico para Estocolmo, 2010; D- TISA, Cova do Vapor, Caparica 2011

Enquadramento

Introdução

Numa era onde um terço da população mundial vive em bairros degradados, as questões da responsabilidade social começam a ganhar maior protagonismo. As questões formais tão enfatizadas pela prática do “*Star System*”, começam a ser postas em causa, pois apesar da sua espectacularidade, não se tem debruçado sobre o papel que a arquitectura deve desempenhar na solução dos problemas ambientais, sociais e urbanos da humanidade.

No Brasil, a Escola da Rocinha de Filipe Balestra integra-se numa tendência de recuperação dos valores éticos e sociais da arquitectura, que procura soluções menos espectaculares, mas mais eficientes, no sentido de melhorarem realmente as condições de vida das populações que devem servir.

A participação das populações nos projectos participativos, pressupõem um novo entendimento daquilo que é o papel do arquitecto. Se por um lado o carácter autoral da prática sofre uma perda, por outro lado a participação das populações nos projectos, dá-lhes uma nova riqueza e eficiência. (Michael Biggs & Daniela Büchler 2011, p.61)

Procurar-se-á neste artigo descortinar as limitações e as conquistas que os projectos participativos implicam na prática do arquitecto. Em que medida que a procura criativa do projecto é limitada pela participação das populações, ou se pelo contrario, essa participação amplia as respostas formais do arquitecto. Este Artigo incide sobre a obra da Escola da Rocinha, no Rio de Janeiro.

Filipe Balestra, apresentação

Filipe Balestra, nascido no Rio de Janeiro em 1981, filho de pai português, arquitecto, e mãe brasileira, urbanista, inicia a formação em arquitectura na Universidade de Edimburgo (2000-03), onde conclui o bacharelato. Entre 2003 e 2005 trabalha durante no OMA (Office of Metropolitan Architecture) de Rem Koolhaas, onde colabora em diversos projectos, nomeadamente no projecto para o museu Hermitage de S. Petersburgo (figura 7.1) e no projecto do edifício sede da televisão chinesa, a CCTV, em Pequim.

Desiludido com a vivência que a prática da arquitectura no Atelier do OMA, onde a prática se centra na exploração formal do exercício da profissão, retoma os estudos, concluindo o mestrado em arquitectura na Universidade de Estocolmo (2005-07).

Em 2007 decide iniciar a sua prática assumindo a responsabilidade social do Arquitecto como ponto fulcral da sua investigação.

Aceita então o desafio da ONG “Instituto Dois Irmãos” para conceber e construir uma escola na Favela Rocinha. Para tal dispõe de um orçamento de



Figura 7.3 Projecto de requalificação da comunidade Dharavi em Bombaim, envolvendo estratégias de auto construção e habitação evolutiva.

Fotomontagem: Urban Nouveau



Figura 7.4 Filipe Balestra na T.I.S.A. (The Informal School of Architecture) na Cova do Vapor na Trafaria, onde está a iniciar um processo de reabilitação urbana participativo e informal

Foto: Filipe Borges de Macedo

12000\$, e desenvolve o projecto de construção da escola com uma efectiva participação das populações locais. Esta participação não se resumiu a um diálogo intenso durante o projecto, mas continuou durante o processo de construção, sendo realizada em auto construção.

A sua vontade de encarar a prática da arquitectura com responsabilidade social e sentido ético, ao serviço de populações desfavorecidas granjeou-lhe notoriedade internacional. Em 2008 funda com Sara Göransson o atelier "*Urban Nouveau*" que desenvolveu a reabilitação do bairro de Dharavi em Bombaim (figura 7.3) (David Basulto 2009), propondo soluções com uma lógica próxima da acupuntura urbana de Jaime Lerner associado a princípios de habitação evolutiva. Desenvolveu ainda um plano estratégico para a cidade de Estocolmo e funda em 2011 a T.I.S.A (The Informal School of Architecture) (José Vestia 2011) para reabilitar a aldeia da Cova do Vapor na Trafaria (figura 7.4).

A Escola na Rocinha

A Rocinha

A Rocinha é uma das maiores comunidades informais da América Latina, situada nas proximidades da Barra da Tijuca, entre os elegantes bairros da Gávea e de São Conrado, esta comunidade exemplifica os contrastes sociais e urbanos do rio de Janeiro (Daniela Fabricius 2008). Teve a sua génese numa fazenda de café de nome Quebra-Cangalha, que nos anos trinta do Séc. XX foi comprada e dividida por emigrantes portugueses e espanhóis. Estes novos proprietários, para além de iniciarem o processo de urbanização informal, mantiveram a produção agrícola, vocacionando-a para a venda de produtos hortícolas à cidade do Rio de Janeiro. Quando confrontados pelos compradores acerca da origem das hortaliças, os vendedores respondiam que vinham duma rocinha, e assim nasceu a designação Rocinha.

Nos finais da década de 1930 foi construída a estrada da Gávea, que em conjunto com o desenvolvimento económico do Brasil e da expansão urbana do Rio de Janeiro acelerou o processo de urbanização da Rocinha. Este processo foi acelerado em grande parte, pois as populações acreditavam que estas eram terras públicas.

O processo de ocupação continuou em forte aceleração durante as décadas seguintes, sendo que durante a década de 1950 este surto foi suportado pelas populações nordestinas, e nos anos 60 e 70 foram as obras públicas dos túneis Rebouças e Dois Irmãos que provocaram um aumento da procura de mão de obra na região.

Durante estas décadas, a Rocinha cresceu em população, mas não em termos de infra estruturas, água, electricidade, saneamento e equipamentos. Foi apenas durante o final da década de 70 que começaram a ser implantados algumas destas infra-estruturas na Rocinha. (figuras 7.5 e 7.6)



Figura 7.5 Vista da Rocinha em 1968

Fonte: www.rocinha.org.



Figura 7.6 Vista da Rocinha em 2007

Foto: Filipe Borges de Macedo.

Hoje em dia grande parte da comunidade já tem electricidade e água, havendo contudo zonas da comunidade que ainda não dispõem destas infra estruturas. O mesmo de passa em relação ao saneamento, se bem que a sua implantação ainda se encontra numa fase mais embrionária. Relativamente aos equipamentos públicos como postos de saúde, postos policiais, creches, bibliotecas, equipamentos culturais e escolas, eles escasseiam.

Contudo a Rocinha ultrapassa o registo de zona residencial, existindo numerosos serviços e comercio na comunidade. Para além dos graves problemas de falta de autoridade do estado e de trafego de drogas, a Rocinha é uma comunidade vibrante de onde saem novos registos culturais, como o baile funk, e cuja vivacidade já faz parte dos circuitos turísticos do Rio de Janeiro. Prova dessa vivacidade é o acentuado crescimento populacional da comunidade, segundo o censo de 2000 existiam cerca de 56 000 habitantes na Rocinha, no censo de 2010 a Rocinha chega aos 69 000 habitantes, o que traduz um crescimento de 17% em dez anos (Rocinha.org sem data). Contudo estes são os dados oficiais, pois de acordo com os dados da companhia de electricidade o número de habitante ascende aos 120 000 habitantes, e de acordo com algumas associações locais o total de habitantes pode ascender aos 150 000 habitantes.

Contudo a iliteracia da população e o estigma social da “favela” ainda limitam muito o futuro das suas populações, relembramos que existem apenas quatro escolas para esta população, sendo que a escola do Instituto Dois Irmãos, foi a quarta escola a ser construída na Rocinha. Para além do ensino básico a crianças, a escola promove a alfabetização de adultos, aulas de capoeira e muitas outras actividades. Em suma promove um futuro melhor para os habitantes da comunidade.

O Projecto

Perante a exiguidade do orçamento, 12 000\$, e uma comunidade recheada de dificuldades, Filipe Balestra iniciou o projecto da escola no âmbito do seu trabalho final de Mestrado.

O lote escolhido pelo Instituto Dois Irmãos tinha uma dimensão de 5,7X4,7m sendo uma antiga habitação de dois pisos. O principal acesso ao edifício tem 1,2 m de largura, estando as edificações contíguas praticamente encostadas ao existente.

Numa primeira etapa e após um intenso reconhecimento das realidades e das vicissitudes da comunidade, Filipe Balestra inicia um intenso diálogo com os habitantes, quer ao nível das escolhas do programa, adaptando métodos para facilitar comunicação do projecto às populações, remetendo decisões estratégicas para aprovação que envolvesse a população.

Numa primeira fase do projecto Filipe Balestra dialogou intensamente com a população e os vizinhos, num processo de duplo sentido, por um lado

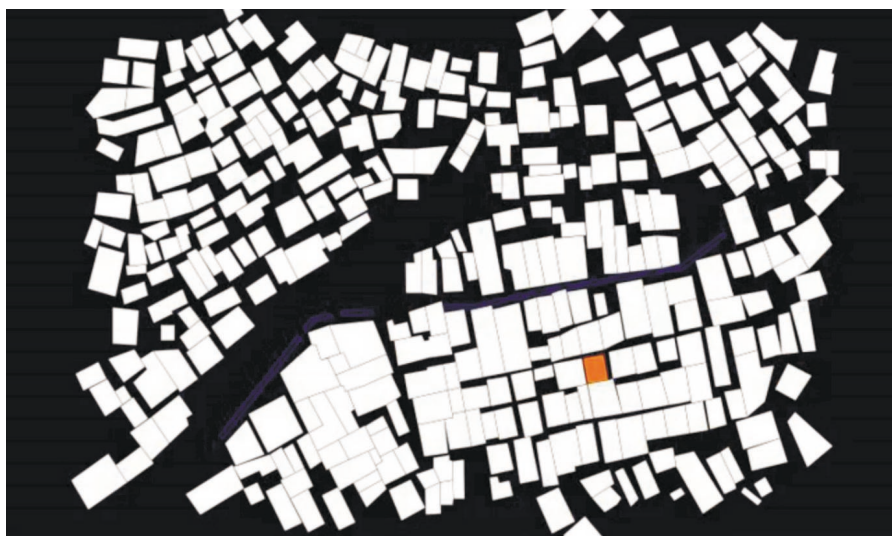


Figura 7.7 Planta de localização da Escola da Rocinha

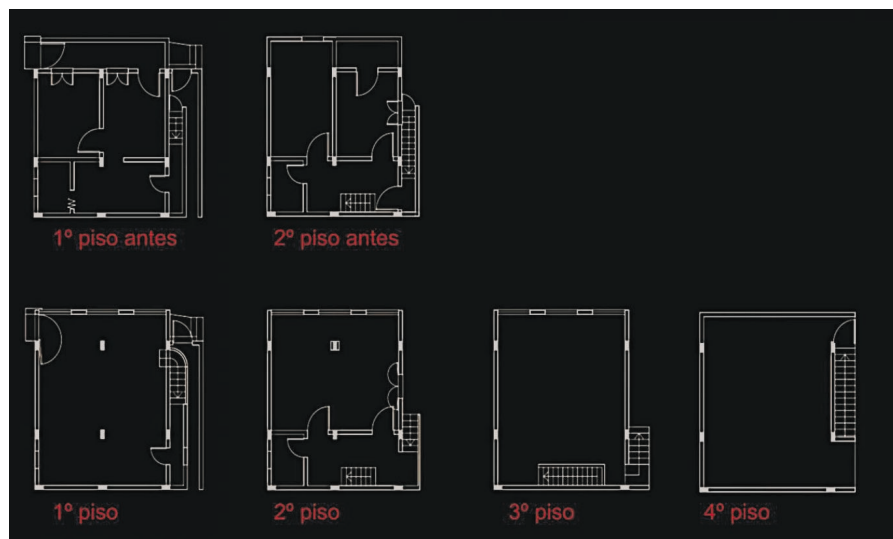


Figura 7.8 Plantas da Escola da Rocinha, incluindo situação anterior

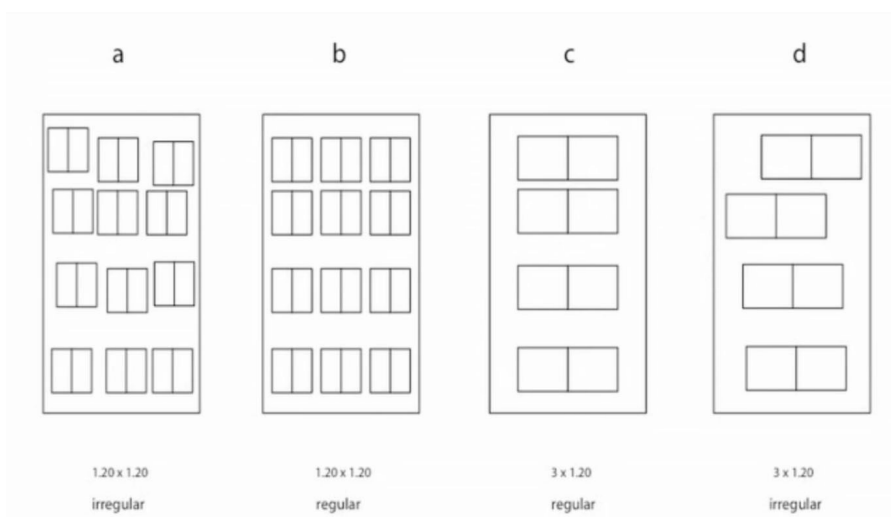


Figura 7.9 Alçados propostos para a escola da Rocinha

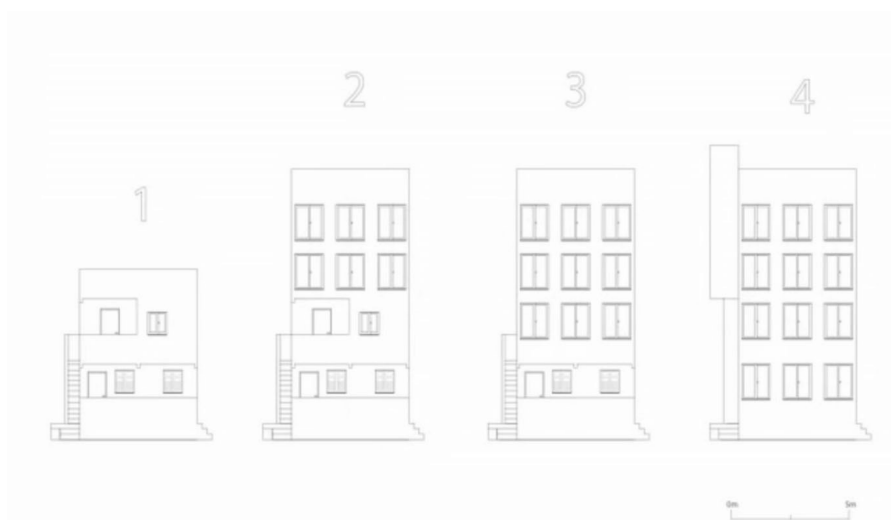


Figura 7.10 Estratégia de desenvolvimento da Obra

procurando absorver informações que lhe permitissem resolver o problema com que se deparava, quer ao nível do programa, quer dos métodos construtivos e dos hábitos das populações. Por outro lado, esta fase de investigação e levantamento foi fundamental para criar laços de confiança e cumplicidade com a população, permitindo ao arquitecto encontrar o seu lugar na comunidade.

Em conversa com os responsáveis da ONG, foi decidido manter as paredes e a estrutura do existente, e ampliar o edifício em altura, foi igualmente decidido que o no primeiro piso passaria a existir uma biblioteca e o segundo piso seria destinado a uma sala polivalente. Contudo as necessidades da escola implicavam que se ampliasse o edifício em altura, tendo sido decidido que a escola passaria a ter mais dois pisos.

Numa segunda fase, Filipe Balestra, procurou desenvolver o projecto de modo tradicional, desenvolvendo desenhos, cortes e plantas, naquela que é a metodologia tradicional do projecto. (figuras 7.7, 7.8, 7.9 e 7.10)

Nesta fase do projecto Filipe Balestra procurou encontrar estratégias que, por um lado permitissem encontrar o modo mais apropriado para construir a escola dentro do orçamento previsto. Em segundo lugar, que a estratégia encontrada, permitisse o envolvimento da comunidade nas opções tomadas. Quer se tratassem de opções de projecto, quer de obra.

Cedo verificou que ao apresentar as peças desenhadas à população, o desinteresse era generalizado, não conseguindo desse modo envolver as populações no projecto da escola. Rapidamente abandonou os desenhos, e adoptou uma estratégia de comunicação do projecto assente numa das principais características culturais da Rocinha. Passou a comunicar o projecto, *in situ*, de forma oral, explicando onde a parede cresceria, onde entraria a luz das janelas e por aí em diante. A oralidade e a gestualidade substituíram as peças gráficas na representação arquitectónica. Desse modo a comunidade envolveu-se a acarinhou o projecto, propondo alterações, aceitando soluções involgares para a cultura edificada da Rocinha, e acima de tudo, adoptando o projecto como um processo que lhes ira melhorar as condições de vida e o futuro. (Macedo & Balestra 2011)

Nos dois primeiros pisos, os pisos existentes da construção original, a intervenção passou eliminar a compartimentação interna dos pisos, propondo espaços de maior dimensão e maior polivalência. No primeiro piso desapareceram os três quartos e ficou a biblioteca, no segundo piso foram os dois quartos e a varanda que desapareceram, dando lugar a uma sala polivalente.

O terceiro piso, passou a constituir uma excepção tipológica dentro da Favela da Rocinha, pois foi configurado com um pé direito duplo equipado com seis janelas, é lá que se desenrolam as aulas das crianças. Esta opção resultou da necessidade de reforçar as condições de arejamento e iluminação da sala de aulas. Obviamente que a opção por um pé-direito duplo também é uma opção de qualificação do espaço, logo é um gesto arquitectónico de



Figura 7.11 Escola da Rocinha durante a construção

Foto: Filipe Balestra.



Figura 7.12 Sr Guilherme Lima, o Mestre de obras contractado para dirigir a construção da escola e dirigir os voluntários

Foto retirada do Filme Sambarquitectura de Filipe Balestra.

profundo significado. Na Rocinha este é um dos poucos sítios onde o pé direito duplo acontece. Esse gesto de associar a qualificação espacial do arquitecto, alterando as tipologias habituais da Rocinha, alarga a postura meramente funcionalista do arquitecto em resolver a falta de um equipamento com poucos meios. Esta opção confirma que o papel do arquitecto nestes processos não pode abdicar da sua vertente criativa. O envolvimento do arquitecto em processos de natureza criativa não implica a secundarização dos aspectos formais, expressivos e espaciais.

Tipologicamente este espaço distingue-se da construção habitual das favelas, a iluminação abundante e o pé direito duplo, marcam a sua concepção arquitectónica, contudo, o seu desenho final resulta também de uma intensa interacção entre o arquitecto e as populações.

No topo do lote, no quarto piso temos um terraço aberto sobre a comunidade, dedicado às aulas de capoeira e a múltiplas outras actividades, incluindo sessões de conto para as crianças,

Para além das decisões estratégicas do programa, a participação da população entrou dentro da esfera do projecto. Para o efeito, e abdicando do tradicional papel de arquitecto autor, Filipe Balestra elaborou quatro propostas de alçados. Propostas estas que foram postas a discussão e aprovação pela comunidade. O mesmo se passou em relação aos estudos de cor dos alçados, que foram sendo discutidos até se chegar ao consenso de pintar os alçados de cor de laranja.

Deste modo atingiram-se dois objectivos, em primeiro lugar o projecto passou a ser também pertença da comunidade, em segundo lugar, este envolvimento dos habitantes implicou também que o seu esforço em atingir este objectivo se redobrasse, pois o projecto também era de sua autoria.

A obra

A exiguidade de recursos implicou que o papel do arquitecto ultrapassasse o projecto, incluindo no seu processo as competências dos empreiteiros. A sua participação, por um lado suplantou o envolvimento habitual no projecto, mas por outro lado, deixou margem de manobra às populações para efectuarem adaptações ao projecto ao longo da obra.

O processo de construção foi igualmente adaptado à realidade da comunidade e do orçamento. Em primeiro lugar não se contratou uma equipa de construção, optou-se por contractar um mestre-de-obras, o Sr. Guilherme Lima, foi ajudado todos os dias por uma equipa de voluntários, que a troca da sua ajuda receberam uma generosa refeição. No Brasil este processo de construção colectiva é conhecido por “mutirão”, mais uma vez o projecto adaptou-se às realidades da comunidade.

Contudo, mesmo durante o processo de obra, Filipe Balestra desempenhou um papel fundamental, em primeiro lugar para além da estratégia de



Figura 7.13 A escola durante a obra

Foto: Filipe Balestra.



Figura 7.14 Sala do terceiro piso durante a obra

Foto retirada do Filme Sambarquitectura de Filipe Balestra.

conceber um processo construtivo de poucos recursos, assente na direcção do Sr. Guilherme Lima e no esforço dos voluntários, Filipe Balestra desenhou um encadeamento da obra fora do vulgar. Na estratégia que concebeu, Filipe Balestra começa por conquistar o indispensável. Em primeiro lugar conquista a expansão em altura. Para o efeito consolida as fundações e expande a estrutura ao quarto piso. Depois disso trata das alvenarias do terceiro e do quarto piso. O primeiro e o segundo piso são reabilitados numa segunda fase da obra.

Tal era a necessidade deste equipamento, que mal acabaram os toscos da obra, ele já era utilizado. Sendo que os acabamentos foram sendo realizados por voluntários por entre as vagas temporais que as actividades da escola permitiam.

Nesta altura já Filipe Balestra se tinha retirado da obra, portanto a sua conclusão estava nas mãos da comunidade. Isto implicou alterações, por exemplo a obra deveria ser pintada de cor de laranja, mas perto do final da obra, alguém ofereceu tinta branca, e branco ficou.

Para Filipe Balestra estas alterações são parte inerente dos processos participativos, principalmente quando se trata de comunidades carenciadas e a obra é realizada em regime de auto-construção. Na sua óptica esta adaptação do projecto á realidade da escassez, não lhe retira valias, imprime-lhe eficácia, pois permite que a obra cumpra o seu desígnio, criar um mundo melhor, onde as pessoas possam ser mais felizes.

Naturalmente, que numa obra dependente do voluntariado e de contribuições da comunidade, implicou que nem sempre o Arquitecto controlasse a formalização final da obra. Por exemplo as janelas previstas não tinham a dimensão com se encontram na obra, mas elas resultam da oportunidade de uma oferta, do mesmo modo, a pintura final seria em cor de laranja, mas branco ficou.

Estas alterações não afectaram a relação de Filipe Balestra com a sua Obra, ele encara-as como uma consequência previsível do processo participativo em comunidades necessitadas, não afectando aquela que é a sua principal tarefa nestas circunstâncias, provir com o seu papel de arquitecto uma realidade melhor no seio da comunidade. Por outro lado, a interacção intensa como Filipe Balestra interage com as comunidades, tornando-se num elemento respeitado pela comunidade, permite que as comunidades adoptem o projecto como seu, defendendo-o.

Na sua óptica, Filipe Balestra encara estas alterações ao projecto, como uma parte do seu desenvolvimento, pois na sua concepção, a obra só ganha plenitude quando é apropriada pelos seus utilizadores, libertando-se das questões de autoria, passando a ganhar uma vida própria plena de história e vigor.



Figura 7.15 Sala do terceiro piso após as obras
Foto retirada do Dossier Sambarquitectura da Revista Arq/a nº 73.



Figura 7.16 Sala do terceiro piso durante a obra
Foto retirada do Filme Sambarquitectura de Filipe Balestra.

A Escola depois da Obra

Após a conclusão da obra, a escola do Instituto Dois Irmãos, libertou-se dos condicionalismos impostos pela obra, começando a utilizar o novo equipamento em toda a sua potencialidade. São ministradas aulas de Francês, Inglês e espanhol para todas as idades, apoia a população estudantil da Rocinha com a sua Biblioteca e centro de informática, organiza aulas de Capoeira, seminários de saúde pública.

Em suma tornou-se num equipamento, que apoia a vida da comunidade, permitindo um percurso menos difícil no que concerne à quebra do ciclo de pobreza que estigmatiza esta comunidade. O Instituto Dois Irmãos contribui de um modo significativo para a identidade da comunidade, pois a sua presença vem combater o preconceito que na Rocinha apenas o tráfico de drogas e a criminalidade imperam, quando na realidade a maioria da sua população é constituída por cidadãos esforçados e cumpridores.

É notório o facto de muitas ONG trabalharem para alterarem a situação social e económica do Rocinha. Contudo podemos aferir que a existência de um equipamento como a Escola do Instituto Dois Irmãos, onde as necessidades da comunidade foram concretizadas num objecto arquitectónico distinto, permite uma maior eficiência na eficácia das vontades de mudança.

O facto da Escola do Instituto Dois Irmãos dispor de um edifício que se distingue dos arquétipos habituais da Rocinha, dá um carácter de excepção, quase de edifício público, permitindo deste modo a afirmação da vontade da comunidade em vencer o preconceito e afirmar a sua cidadania de um modo positivo. Neste caso a intervenção de Filipe Balestra permitiu que esse carácter se estabelecesse através do duplo pé direito, por outro lado, a participação activa da população no processo concepção e construção, permitiu uma apropriação distinta do edificado.

Esta apropriação permite que a população encare a Escola do Instituto Dois Irmãos como coisa sua, coisa da comunidade, coisa da sua identidade. Caso encontrasse-mos perante um projecto realizado sem a participação da comunidade, provavelmente o edifício perderia esse sentido. Por outro lado, se apenas encontrássemos um edifício feito sem a participação de um arquitecto, o sentido de edifício publico no espaço da comunidade não existiria. Em ambos os casos a obra perderia eficiência, retirando eficácia aos esforços do Instituto Dois Irmãos para alterar preconceitos e realidades que marcam a comunidade da Rocinha.

Com o decorrer da actividade do Instituto Dois Irmãos, o espaço tem sofrido alterações, novas pinturas interiores e exteriores, algumas melhorias nos seus equipamentos, entre outras alterações. Algumas delas, como a pintura exterior em cor de laranja, tinham sido inicialmente propostas por Filipe balestra, outras foram realizadas por vontade da comunidade.



Figura 7.17 Sala do primeiro piso (Biblioteca) após as obras

Foto: Página do Instituto dois Irmão no Facebook.



Figura 7.18 Terraço no quarto piso após as obras

Foto: Página do Instituto dois Irmão no Facebook.

Ao contrário de outras obras de arquitectura, na escola da Rocinha estas alterações aparecem sem colidir com a essência do projecto. Em parte porque o projecto foi participado, remetendo-se as questões de autoria para um patamar repartido entre arquitecto e utilizadores, por outro lado devido à sua essência participativa, a obra ganha vida própria, logo as sucessivas alterações a que é sujeita, trazem-lhe a riqueza de uma vida intensa, o que em última análise acaba por ser um bom indicador da sua eficiência ao serviço da comunidade.

Conclusões

Os processos de arquitectura participativa tendem a consubstanciar uma resposta mais completa da prática arquitectónica, pois na essência da arquitectura está sempre o pressuposto que projectamos um mundo melhor para um homem mais feliz.

Essa é uma noção fundamental da prática pós *Star System*, pois a exploração formal do objecto arquitectónico é objectivo de uma sociedade hiper-consumista de a satisfação imediata da forma ofusca uma visão mais completa da realidade humana.

A aparente perda de controlo criativo por parte do autor, pode ser complementada pela riqueza criativa trazida pelos futuros utilizadores e acima de tudo, pela inequívoca capacidade de proporcionar um futuro melhor a populações carentes. Sendo este o caso da Escola da Rocinha do Arquitecto Filipe Balestra.

Filipe Balestra, procura libertar a obra do carácter icónico do objecto de autor, empenhando em enfatizar a vontade de servir as populações como principal objectivo do projecto.

Em Filipe Balestra encontramos um recentrar da prática arquitectónica e esse recentrar baseia-se na implementação de três princípios;

- Em primeiro lugar num mundo de escassez e de necessidade, o projecto tem de se apoiar soluções pragmáticas e imaginativas, que resolvam eficazmente os problemas com que se depara.
- Em segundo lugar, O arquitecto deve envolver-se com a realidade, e não deve basear esse envolvimento apenas em factores qualitativos, mas deve incluir uma relação de proximidade afectiva com as comunidades onde se intervém. Desta interacção o arquitecto retirará uma mais completa compreensão da realidade, logo, responder ao projecto de um modo mais eficaz. “Architecture was used as a tool for human evolution, communicated verbally, human to human” (Filipe Balestra 2007)
- Em terceiro lugar, o projecto deve servir a quem se destina, logo quem habita a comunidade onde se intervém deve poder intervir nos projectos de modo a otimizar as soluções. Esta postura não significa executar



Figura 7.19 Sala aulas

Foto: Página do Instituto dois Irmão no Facebook.



Figura 7.20 Sala aulas

Foto: Página do Instituto dois Irmão no Facebook.

sem critério as vontades imediatas das populações, ela significa "...ouvir (absorver/interpretar) e falar (propor alternativas/ dialogar). É uma troca, uma aprendizagem mútua." (Dias & Milheiro 2009, p.92)

Para além de todas as considerações de ordem formal, estética e metodológicas, o acto de criar e conceber arquitecturas onde as populações são parte primordial do processo de concepção, facilita e promove aquele que é o grande propósito da arquitectura, criar um mundo melhor para um homem mais feliz.

Referências bibliográficas

- Daniela Fabricius (2008), "Resisting Representation The Informal Geographies of Rio de Janeiro", *Harvard Design Magazine*, Can Designers improve life in non-formal cities?(28), p.8. Available at: http://www.gsd.harvard.edu/research/publications/hdm/back/28%20images/28_Fabricius.pdf.
- David Basulto (2009), Incremental Housing Strategy in India / Filipe Balestra & Sara Göransson | ArchDaily. Available at: <http://www.archdaily.com/21465/incremental-housing-strategy-in-india-filipe-balestra-sara-goransson/> [Acedido Julho 5, 2011].
- Dias, M.G. & Milheiro, A.V. (2009), "Os Pobres têm sido os meus professores. Entrevista a Filipe Balestra", *Jornal dos Arquitectos*, (236).
- Filipe Balestra, (2007), *Sambarchitecture on Vimeo*, Available at: <http://vimeo.com/5359169> [Acedido Junho 30, 2011].
- Filipe Balestra (2009), "Sambarquitectura", *Revista Arq/a*, (73), p.8.
- José Vestia (2011), RTP — 30 MINUTOS, *TISA*, Available at: http://tv2.rtp.pt/programas-rtp/index.php?p_id=23840&e_id=&c_id=1&dif=tv [Acedido Junho 30, 2011].
- Macedo, F.B. de & Balestra, F. (2011), Entrevista a Filipe Balestra 12 de Maio 2011, Cova do Vapor.
- Michael Biggs & Daniela Büchler (2011), "Transdisciplinarity and the new paradigm research", em *Transdisciplinary Knowledge Production in Architecture and Urbanism. Towards hybrid Modes of Inquiry*, London, UK: Springer. Available at: http://books.google.com/books?id=tOUAw2ocAHcC&pg=PA61&lpg=PA61&dq=balestra+rocinha&source=bl&ots=7a48_3VC6b&sig=peBS6-ldEU3riNnXhCgZarGuC40&hl=en&ei=ISfMTfXbBtS1hAf144SpAg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=5&ved=0CDcQ6AEwBA#v=onepage&q=balestra%20rocinha&f=false [Acedido Junho 30, 2011].
- Rocinha.org, Rocinha.ORG.: O Portal Oficial da Rocinha?: Notícias. Available at: <http://www.rocinha.org/noticias/view.asp?id=2686> [Acedido Julho 4, 2011].
- Wikipédia, Rocinha — Wikipédia, a enciclopédia livre. Available at: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Rocinha> [Acedido Julho 4, 2011].

Fontes primárias

Entrevista a Filipe Balestra realizada por Filipe Borges de Macedo, na Cova do Vapor, Almada no dia 12 de Maio de 2011. Registo em Vídeo, Duração 42 minutos.

Social capital and proactivity in the third age Or: The “new old ones” – Future protagonists of the city?

Mag.^a(FH) Marie-Therese Sagl

(assisted by Victoria Zotter and Christoph Steiner) , University of Applied Sciences FH JOANNEUM, Department of Social Work and Management, Eggenberger Allee 11, 8020 Graz, Austria (marie-therese.sagl@fh-joanneum.at)

Abstract

All kinds of associations, social movements and creative networks play an important role in the current development of cities. They fight against an electric power station, create cultural projects in public space or take care of the townscape. Behind all these dynamic processes lies a huge amount of social capital and social resources. The actions which are taken by these social groups and movements are realised and brought to life by individual actors, who invest their social resources in a shared vision of a better city-life. When we talk about the impact of these active groups, we should also think about the impact of the individual people taking part in these groups. Who are they? And where can we find some potential for improving the participation in such movements? The provided analysis deals with these various problems and tries to identify potential especially in the group of retired people. People in their so called third age, being retired but still fit and active, are more and more seen as having a high potential for raising social cohesion. Especially in the discussion about social sustainability and social capital the integration and utilisation of social resources of the elderly are wide ranging. In the realised analysis these social resources are linked with spatial qualities of the near surroundings, energy values and mobility related aspects of the urban quarter.

The empirical study comprises quantitative and qualitative investigation elements. In seven urban quarters of Graz (Austria) 340 standardised face-to-face Interviews with citizens – retired and non-retired people – of the relevant areas were made and connected to the particular social area analysis of the urban territory. The analysis contains integrated social resources like spatial identity, social relations and neighbourhood cohesion, which are used to find out more about the elderly and their active participation in their surrounding area.

Introduction

Current social and demographic changes bring a lot of problems and challenges with them. Especially in big cities new solutions and innovative ideas dealing with these multiple phenomena are required. On the other hand various associations, social movements and creative networks are getting more and more important in current urban development. The people, who are active in these organisations invest a lot of their social capital. If you follow the theory of social capital especially Putnam pointed out, that membership and participation in social organisations is an important aspect of citizenship and social cohesion. In the last years, especially the social resources of the elderly are taken into account. These social resources are the main issue of this study. People in their so called third age, their assumed potentials and proactivity are brought into the focus of research. The provided analysis deals with these various problems and tries to find out more about the elderly and their active participation in their surrounding area.

Social capital

In recent times, especially in urban development but also in academic research, the concept of sustainability has gained more and more interest. At the start of this debate primarily ecological and economic aspects of sustainability were in the foreground. Today also the concept of social sustainability, which deals with the inter- and intragenerational equilibrium of social goods receives more attention.

Closely linked to this topic of social sustainability is the concept of social capital, which origins go back to Pierre Bourdieu (1983) and James Coleman (1988, 1992). Bourdieu focused primarily on the reproduction of social inequalities and the division of the society into groups with different amounts of resources and social capital. (Hoch & Otto, 2005: 496) Bourdieu transferred the term "capital" from the economy to social sciences and criticized the up to then common focus on the quantifiability thereof. This containment would reduce all social processes and exchanges to their monetary value, which follows only rational strategies and profit maximisation. Bourdieu reinterpreted the term of "capital" and defined three different forms of it, the economic, the cultural and the social capital. According to this economic capital is equivalent to any monetary value. Cultural capital on the other hand is only under certain circumstances quantifiable. Books, encyclopaedia, education or academic degrees are some kinds of cultural capital. All the real and possible relations of a person or a membership to a group define Bourdieu's term of social capital. An adequate amount of social capital brings security for an individual person or a whole group. In every day life the relationships, we talk about in connection with social capital

are material or symbolic transaction-relationships, which have the character of reciprocity. To advance and cultivate these relationships we have to invest time, which in turn can be accounted and transferred into an adjusted amount of money. (Bourdieu, 1983:192)

On the other hand James Coleman focused much more on human capital and personal resources like education, knowledge or intellectual skills. In his description the family and also the potential for information that is inherent in social relations play a very important role for accumulating social capital. Therefore social capital is not an entity for itself, but defined through its function. (Coleman, 1988: 88)

Through this point of view social capital is more than just the sum of its single components. While Bourdieu ascribed social capital directly to a person, Coleman saw it more in between the two or more individuals, thus the social capital lies in the relationship between them. (Wall, et al., 1998: 308)

Also Robert Putnam, who scientifically introduced this concept to go beyond social sciences picked up Bourdieu's concept of social capital and combined it with current societal tendencies in modern times. For Putnam (1995) social capital is fundamental for every kind of citizenship and volunteerism and it is the universal explanation for all social problems in modern times. In his studies he described a declining social capital and a lack of sense of community in the United States at the end of the last century. (Putnam, 1995: 67) He sees the reason for this shortfall of social capital in different technical and societal transformation processes, like the rising occupation of women. In Putnam's concept of social capital, he differentiates between the social capital, which occurs in relationships, called "bonding social capital" and the so called "bridging social capital", which brings together different groups of the society. (Drilling, 2006: 15)

Putnam's work was criticised a lot, because he focuses on very traditional and religious values and only takes classical associations and traditional civic organizations, like Boy Scouts or the Red Cross into account. Especially in his early works, he does not consider new forms of civic engagement or alternative associations to have the same amount of social trust and reciprocity as classical ones. In the year 2001 Putnam realised through different studies in various countries, that social capital is not really declining, but much more dislocating into alternative, independent and leisure oriented forms of civil engagement. (Putnam, 2001: 780)

Behind all these different concepts of social capital some aspects can be found, which are inherent in each form of social capital:

1. Social capital can only exist through *interpersonal relationships*. One person cannot accumulate social capital without contact to another person.
2. Social capital is distinguished through *reciprocity*, because *responsibilities* occur in relations.

3. The participating individuals *trust* each other that the unequal distribution of liabilities will be balanced in an adequate time.
4. The *benefit* of accumulating social capital is *not apparently and extractable on time*.

If we go into depth, we can find a lot of various social relationships respectively networks of trust, which also are called social resources.

Social resources

The term of social resources describes various concepts, for example social network, social integration or social support. Social resources itself stand for potential support and resource for help and aid. (Bachmann, 1998: 7f) Overall they can be defined as potentials for action, which indeed can be used by individuals, but only exist because of societal coherence. Social resources describe not only social relationships respectively social capital, but also societal knowledge, tradition and experience. (Empacher & Wehling, 1999: 11) Social resources result from relations between human beings. They occur from social exchange of acceptance, fondness and respect. (Posch, 2011) Social resources do not only have a positive effect on the mental state, but also have a buffering effect in times of crisis. (Reitzle et al., 2008: 128)

The term of resources includes the fact that they can be misused and destroyed by disrespectful usage. Like natural resources social ones can also be ruined beyond retrieval, for example if a family does not talk to each other or civil courage gets lost. (Senghaas-Knobloch, 2009: 572) On the other side social resources do not get exhausted by using them and benefiting from them. On the contrary, they grow and with them social trust will grow, just as social cohesion and the quality of social life. (Jvrissen et al., 1999: 113) Nevertheless they can be aggrieved by one-sided usage or overstraining.

Another negative aspect concerning social resources and also social capital is, that they can be used also for destructive intentions. A good example for this is the Mafia. The members of the Mafia are connected through a high amount of social capital, but this capital is used for devastating goals. (Moldaschl, 2008: 15)

In this paper we put the positive affects of social resources into the foreground. There are two different key points in between the examination of social resources. The first ones, which are called "proximal social resources" focuses on the individual human being and his or her personal resources and potentials in coherence with their partners, friends, relatives etc. The most common example for such potentials of an individual human being is to have a social network, which supports the person if necessary. But if we deal with a whole social space or urban quarter, other social resources like neighbourhood cohesion, location-based identity (place identity) and especially volunteerism

rather the contribution of civil society have to be taken in account. These social resources are called "distal social resources". (Reitzle et al., 2008: 126)

The latter interpretation of social resources was part of the trans-disciplinary empirical study named "Oekotopia" (engl.: "Ecotopia"), which was carried out by the University of Applied Sciences FH JOANNEUM in Graz, Austria. The project "Oekotopia" is specified in section 3 of this paper, named "Empirical study". At this point, however, terms of civil society and citizenship as well as the item of the third age will be looked into in more detail.

Civil society, citizenship and voluntary action

The terms of citizenship and social movements are quite close to the concept of social capital and social resources. These associations and informal groups are part of the civil society, which describes especially the part of society that is located in between the state, the market economy and the private sphere. Although this sector is widely affected by its economic, social, political and cultural context it has a particular logic of action that is characterized by self-organization, voluntary action, no profit orientation and reference to societal concerns. (Gei_el et al., 2004: 7f; Hoch & Otto, 2005: 493) One function of civil society is to be a kind of watchdog for the government and politicians. In addition this sector provides some solutions for societal, especially social problems and needs of under-represented individuals. (Zimmer, 2002: 42) In this context it has to be indicated that the civil society must not be seen as the only instrument to find solutions for societal problems. The actual responsibility to take care of problems like poverty, exclusion, integration and so on lies with governments and their politicians.

Voluntary action, civil engagement and activism are characterized by:

1. Taking responsibility for others.
2. Being able to contribute to society and getting active.
3. Contribution to building up social capital. (Hoch & Otto, 2005: 493)

This volunteerism is the basis of the corporate societal functionality and works mostly through the grass-root-principle, where the initiative for action comes from citizens and not from the government. On the other hand this engagement also has impact on political decisions and other societal upheavals.

It must be pointed out that social capital and civil engagement are interdependent. On the one hand social capital is the basis for civil engagement but on the other hand civil engagement heightens the quantity of social capital in the society. (Hoch & Otto, 2005: 496)

In different empirical studies some parameter for an intense civil engagement of individuals were provided. There we can see that the identity

with the urban quarter is an important condition for engagement in the district. In turn the specific housing form (rental or estate) and the satisfaction with the living conditions contribute, near other socio-demographic characters (e. g. education, socio-economic-status, etc.) to a high identification with the township. Having perspectives of staying in the particular district for a long time, as it is common for estate owners, seems to be the crucial factor for higher interest in developing the immediate environment and for building up relationships in the neighbourhood. (Hoch & Otto, 2005:499) This seems to be valid especially for older people, who stayed in their district for a longer period of time and identify themselves much more with their urban quarter, than other citizens.

The third age

In the past decades the topics of age and aging have been connoted in a primarily negative way. Old people were only seen as ill, needy and dependent. In truth only a minority of the old ones is really ill and disabled, but a lot of negative stigmata were branded onto them.

For a long time we used to divide our life into the three phases of education, employment and retirement but this classification has become more and more inadequate and permeable. New approaches add another fourth phase and divide the stage of retirement into two segments because we tend to retire earlier and live longer nowadays. In the first phase of retirement, called the "the third age" people are still active, healthy and motivated to play an active role in society. These "new old ones" have a lot of financial and physical possibilities as well as enough time to enjoy their late life and use their resources in a reasonable way. Some typical tendencies of the age, like singularization or feminization caused by the fact that women tend to live longer than men are still valid.

The age also is still characterized by disparity, because the societal formed disparity, which was produced throughout one's life continues in retirement-years. In the future we will find much more of these financial inequalities among old people because the different financial situations at the passage into pension stay constant also at retirement pay. There will be a huge group of low-incomes, another group of people with a medium-rise income and a minority of financially potent senior citizens. Although the standard of living of the elderly in general has increased over the last years, the distribution between poor and rich aged people has also increased. (Amann, 1993: 110f) In addition to this financial disparity the access to social resources, like relationships and also spare time activities are strongly associated with the social status. Empirical data show that especially high cultural offerings (e.g. theatre, opera, classic concerts, etc.) are used primary by a financially potent minority. The same phenomenon occurs in correlation with the area of adult

education. (Amann, 2004: 30 & Karl, 1990: 16f) In a second step the disparity again appears in the different habits of using age related discounts because people who make use of them are already better off. (Karl, 1993: 265)

Most people in their third age have a lot of time and energy for civil engagement. Studies show that people at the age of 64 and older are much more engaged in social and cultural communities than younger ones. (Danner & Hoch, 2003: 122 out of Hoch & Otto, 2005: 498) Most of them use this time to help their offspring with the childcare of the grandchildren but this form of civil engagement is rarely seen as a productive contribution to society. (Laslett, 1995)

According to this the conscious and active structuring and organizing of leisure and social life get more and more important. At this stage three possibilities for potential action can be seen:

1. Areas of personal interest (micro-level)
2. Being part of an informal circle of friends (micro- und meso-level)
3. Take an active role in associations, political organizations or social movements (macro-level) (Karl, 1993: 268)

Out of these aspects we could create appropriate offers and initiatives to facilitate and convey active citizenship of people in their third age. It is of particular importance to enforce a paradigm shift from a providing to an activating and motivating interaction with people in their third age. (Karl 1993: 270) In this case not only the individual person, who provides social resources, but also the whole system profit from community work. The old person gets the very basic feeling of being useful instead of falling into disuse and the society gains a lot of social capital and social cohesion.

The research project "Oekotopia" deals especially with these aspects of social resources, which occur in the third age. It tries to find terms and conditions, which activate social resources and proactivity of the elderly. These criteria do not only focus on individual aspects but also include the spatial organization of living areas and districts. Because of the fact that social life is always connected to its environment and is always located in a specific area, social and spatial resources are closely connected and the dimension of space always effects social interaction. (Hamm, 1982: 22 ff)

In this coherence the factor of mobility plays an important role in advanced adulthood. Though it is not only decisive for the realization of the daily tasks of older people, but mobility is especially a precondition for quality of life and a key to social participation and interaction. Nevertheless health issues and other limitations tend to intensify with age, which makes it more difficult to preserve mobility (Mollenkopf & Engeln, 2008: 239ff). The possibility to participate in society life gives older people the feeling to still take part. In addition the social network and with it also the number of

contacts is likely to decrease with age. At this point the car plays a decisive role in the desire to stay mobile. (Herzberg, 2008: 223ff).

Another important aspect for the spatial behaviour of humans is, that it is always orientated by the image, which one has from his or her surroundings. These so called "cognitive maps" are the image of a special surrounding, which can be activated in the consciousness of the human through memory. Cognitive maps differ according to the individual's perspectives of the environment and since this product relies on cognitive capabilities it is possible that unconscious distortions of the location occur. (Downs & Stea, 1982: 21ff). In his work Kevin Lynch deals with these visual images and the "readability" of urban construction. Human beings generally have the need to know about their surroundings. If we dispose of a clear imagination of our environment this knowledge creates a certain sense of security. Like Lynch assumes we use a series of clues in order to produce such an image. The essential characteristics of a city will be reduced to path, edge, district, node and landmark (Lynch, 2002: 482ff). These elements are the fundamentals of every image and serve Lynch as classification and symbol system. In this way the order of any city can be identified. The image, which humans have from their surroundings have multiple meanings. For Lynch first of all this is a mental representation of the outside world, which Lynch calls an 'internal image', but it is also a cognitive image, which has to meet certain preconditions:

1. It has to have a recognizable shape, which makes it distinguishable from others.
2. A spatial structure of the image is essential.
3. Further it has to have an emotional meaning to the people.

For the creation of a mental, respectively a cognitive map out of the image of a city also scents or noises, as well as the lighting conditions, atmospheres, paths and the traffic density play an important role. (Wagner, 2008: 317ff).

"Oekotopia" tries to include and to combine all these aspects of social, spatial and mobility related resources and wants to use these interdisciplinary results for designing a vision of a better city life of the future.

Empirical study

The findings provided in this paper are based upon the trans-disciplinary research project "Oekotopia",¹ which deals with the connection between social,

1 The project "Oekotopia" is funded by the "Vsterreichische Forschungsfvrderungsgesellschaft (FFG)" and lasts for five years, which are divided into two phases. In this paper parts of the results of the first phase, which lasted from September 2009 to May 2011 are provided.

spatial, energy and traffic related resources. “Oekotopia” is conducted at the University of Applied Sciences FH JOANNEUM in Graz, Austria and tries to find potentials to save resources in city development processes. In combination of various research methods the multi-disciplinary team tries to create innovative and holistic concepts for future living in urban areas.

Methodology

The empirical study, carried out in the city of Graz, comprises quantitative and qualitative investigation elements. In seven urban quarters of Graz (Austria) 339 standardised face-to-face interviews with citizens of the relevant areas were made and connected to particular social area analysis of the urban territory. The multi-stage sampling is selected through a random-route-procedure, in support to the ADM-Design. (e.g. Hdder, 2006 or Noelle-Neumann & Petersen, 2005) For the boundary of the seven research quarters we used criteria of the town construction type, energy related aspects and the educational level of the inhabitants. Contrast pairs were formed, in which the type of building stays the same whereas the educational background differs. Through this approach we created a variety of the following urban research areas:

Type of building	High education level	Low/average education level
Detached houses	Ruckerlberg (RU)	Murfeld (MU)
Urban Nucleus	Geidorf (GE)	Gries (GR)
Multi-storey buildings	Wienerbergersiedlung (WI)	Triestersiedlung (TR)
Multi-unit high-rise apartment building (tower development)	Terrassenhaussiedlung (TE)	

Figure 8.1 Table of research areas for “Oekotopia”

Because of the fact that in the city of Graz the residential area called “Terrassenhaussiedlung” is the only tower development building it was not possible to find a contrastive equivalent for this constructing type. But this urban quarter was planned as an innovative building project in the 70ies, which is still seen as a unique and successful example for focusing on residential needs; therefore it has been included in this research.

For the interviews an interdisciplinary questionnaire, which combined social science data as well as information about the power consumption, the

modal split and other mobility linked data with architectural constitution, was used. In this paper the focus lies on the social science data, which amongst others include the aspects of lifestyle (Schulze, 1990 & 1992), neighbourhood cohesion (Migliorini et al., 2003 & Buckner, 1988 used in Pretty et. al., 2003), location-based-identity (Jorgensen & Stedman, 2001 & Lewicka, 2008) and citizenship of the elderly. In conjunction with the proactivity of the elderly we also included the social geographic method of mental mapping.

Research data base

As we have seen in the previous chapters the third age cannot be defined by only one category like age or healthiness. An approximate limit, which fits best for the term of the third age, can be drawn by the labour status. According to this, the following results concerning people in their third age are due to the fact of either being retired or not.²

Due to the random-route-procedure and the resulting stochastically allocation of the participants, 109 out of the altogether 339 interviewed persons were in retirement at the time of questioning. These 109 people consist of 74 men and 35 women, who are distributed irregularly over the 7 research areas. The average age of them is 68.08 years.

Results

Neighbourhood-relations

In the study the relations between neighbours was measured by the "Neighbourhood Cohesion Instrument (NCI). This instrument is built out of three subscales: "attraction to neighbourhood" (e.g. 4I plan to remain a resident of this neighbourhood for a number of years'), "degree of neighbouring" (e.g. 'I visit my neighbours in their homes'), und "psychological sense of community" (e.g. 4I feel a common bond with other residents of this neighbourhood'). (Bruckner, 1988: 776) Together they compose a 16 items-scale, which was summarized to build an index of neighbourhood-cohesion.

Overall more than 50% of the participating households show a high level of neighbourhood cohesion. Also the arithmetic average with a value of 59.65 (out of 80) lies in the above third of the scale. There are significant differences between the various research areas. Especially the areas, which are characterised by single-family-homes (Ruckerlberg, Murfeld) show high values for the neighbourhood cohesion. It seems to be interesting, that the area of

2 At this stage it has to be noted, that as a consequence also some people are included, that are no more in the third, but in the fourth age and due to their health status only can provide a minimum of social resources.

Neighbourhood Cohesion										
	N.º	from low to high							arithmetic average	standard deviation
Terrassen-haussiedlung	38	.0%	5.3%	13.2%	26.3%	34.2%	21.1%	100.0%	61.21	10.79
Wienerberger-siedlung	42	.0%	2.4%	4.8%	31.0%	45.2%	16.7%	100.0%	63.31	9.49
Triestersiedlung	25	8.0%	20.0%	12.0%	24.0%	24.0%	12.0%	100.0%	52.76	14.35
Geidorf	36	2.8%	13.9%	19.4%	30.6%	22.2%	11.1%	100.0%	53.39	12.56
Gries	40	2.5%	20.0%	12.5%	20.0%	25.0%	20.0%	100.0%	55.38	14.51
Ruckerberg	38	.0%	.0%	18.4%	10.5%	34.2%	36.8%	100.0%	64.58	10.19
Murfeld	39	.0%	2.6%	2.6%	28.2%	41.0%	25.6%	100.0%	63.97	9.42
All areas	258	1.6%	8.5%	11.6%	24.4%	32.9%	29.9%	100.0%	59.65	12.4

Figure 8.2 Neighbourhood Cohesion over all research areas and all participants

(Scale from 16 to 80; high values for high neighbourhood cohesion)

Geidorf, which has a very high education level has the second lowest value concerning neighbourhood relationships.

Looking at the category of retired people there are no significant differences between the specific urban quarters. In comparison to the results to the other participants, people in retirement rate their neighbourhood relationships higher than the non-retired participants, which also means that they have a stronger connections with their neighbours. Within the group of retirees the difference between single-family-households and other forms of housing is not obvious, which indicates, that a longer stay has more influence on the neighbourhood cohesion than the housing type. This assumption is also emphasized by a correlation coefficient.

Neighbourhood Cohesion (retirees)										
	N.º	from low to high							arithmetic average	standard deviation
Terrassen-haussiedlung	16	.0%	.0%	12.5%	6.3%	43.8%	37.5%	100.0%	66.75	9.89
Wienerberger-siedlung	4	.0%	25.0%	25.0%	50.0%	.0%	.0%	100.0%	48.5	8.85
Triestersiedlung	9	.0%	22.2%	11.1%	22.2%	33.3%	11.1%	100.0%	56.22	14.4
Geidorf	6	.0%	.0%	.0%	50.0%	33.3%	16.7%	100.0%	62.5	7.06
Gries	7	.0%	14.3%	.0%	57.1%	14.3%	14.3%	100.0%	56.14	12.46
Ruckerberg	20	.0%	.0%	10.0%	20.0%	30.0%	40.0%	100.0%	65.3	10.05
Murfeld	19	.0%	.0%	5.3%	26.3%	47.4%	21.1%	100.0%	64.16	8.4
All areas	81	.0%	4.9%	8.6%	25.9%	34.6%	25.9%	100.0%	62.48	10.98

Figure 8.3 Neighbourhood Cohesion of people in retirement over all research areas

(Scale from 16 to 80; high values for high neighbourhood cohesion)

Location-based identity

For the research within the framework of “Oekotopia” a new sample of five items was built out of two various, already in the literature used item combinations. The first of them “place identity, place attachment und place dependence” was used by Jorgensen & Stedman (2001) and the other one “place attachment” goes back to Lewicka (2008).

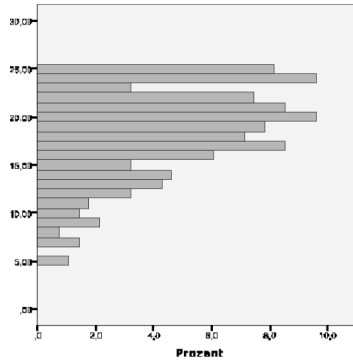


Figure 8.4 Location-based identity over all research areas and all participants (arithmetic average=18.44; standard deviation=4.68; N=281; Scale from 5 to 25; high values for high location-based identity)

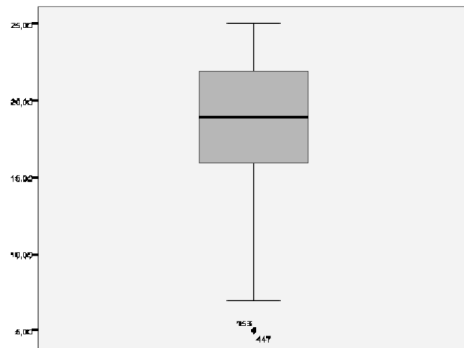


Figure 8.5 Location-based identity over all research areas and all participants (Boxplot; N=28; Scale from 5 to 25; high values for high location-based identity)

Neighbourhood Cohesion (retirees)									
	N.º	from low to high						arithmetic average	standard deviation
Terrassen-haussiedlung	42	.0%	4.8%	14.3%	54.8%	26.2%	100.0%	19.81	3.35
Wienerberger-siedlung	44	2.3%	9.1%	20.5%	36.4%	31.8%	100.0%	19.	4.29
Triestersiedlung	34	20.6%	23.5%	20.6%	23.5%	11.8%	100.0%	14.71	5.19
Geidorf	40	.0%	12.5%	27.5%	37.5%	22.5%	100.0%	18.75	3.95
Gries	46	13.0%	13.0%	32.6%	21.7%	19.6%	100.0%	16.5	5.32
Ruckerlberg	43	.0%	4.7%	20.9%	32.6%	41.9%	100.0%	20.33	3.48
Murfeld	32	3.1%	9.4%	18.8%	21.9%	46.9%	100.0%	19.75	4.59
All areas	281	5.3%	10.7%	22.4%	33.1%	28.5%	100.0%	18.45	4.68

Figure 8.6 Index for location-based identity over all research areas and all participants
(Scale from 5 to 25; high values for high location-based identity)

The average of all respondents has a value of 18.4 on a scale between five and 25. This equals a medium strong identity with the immediate environment of the participating persons. Nevertheless, more than 50% of the respondents are located in the upper third of the chart, which describes a high location-based identity.

Within the research areas significant differences could be found. As with the neighbourhood relation this value is especially high in those areas, which are characterised by single-family-houses (Murfeld, Ruckerlberg). Also in the "Terrassenhaussiedlung", the only high-rise apartment building as mentioned before, reaches high values regarding items concerning the identification of the inhabitants with their residential area.

On examining only the retired interviewees the average value is higher than the average of the non-retired people. This indicates that retired people have a higher location-based identity than the others. The retirees tend to have a strong identity with the immediate environment especially in those urban quarters (Gries, Triestersiedlung), which had to face strong devaluation in the last decades.

The results also show, that there is a significant coherence between the neighbourhood cohesion and the location-based identity (Spearman-Rho: .424) in the "Oecotopia" data.

Neighbourhood Cohesion (retirees)									
	N.º	from low to high						arithmetic average	standard deviation
Terrassen-haussiedlung	18	.0%	.0%	5.6%	61.1%	33.3%	100.0%	21.11	2.54
Wienerberger-siedlung	7	.0%	14.3%	42.9%	0.0%	42.9%	100.0%	18.29	4.57
Triestersiedlung	14	14.3%	21.4%	14.3%	28.6%	21.4%	100.0%	16.07	5.82
Geidorf	6	.0%	33.3%	.0%	16.7%	50.0%	100.0%	20.	5.73
Gries	8	.0%	.0%	25.0%	25.0%	50.0%	100.0%	20.38	3.7
Ruckerberg	21	.0%	4.8%	9.5%	38.1%	47.6%	100.0%	21.	3.52
Murfeld	14	.0%	7.1%	21.4%	21.4%	50.0%	100.0%	20.29	3.77
All areas	88	2.3%	9.1%	14.8%	33.0%	40.9%	100.0%	19.78	4.35

Figure 8.7 Index for location-based identity of people in retirement over all research areas
(Scale from 5 to 25; high values for high location-based identity)

Contribution of civil society and voluntary action

The empirical study of “Oecotopia” includes also information about the voluntary action and activism of the people in their third age. Only 16 (20.5%) out of 78 retirees declared not to do any kind of voluntary action. Most of them tend to be engaged in two or three various kinds of volunteerism. The most common form of voluntary action is situated in the sector of “sports and action”. The second frequently field of voluntary action is the one of “culture and music”, which is followed by “childcare”.

The investigated data show a correlation between gender and volunteerism (Spearman-Rho: .243). While retired women tend to be active in none (26.4% out of the women) or only one (26.4% out of the women) kind of volunteer work, 56.4% of the men in retirement use to do volunteerism in two or more various sectors. In comparison only 47.2% out of the women are engaged in two or more sectors of volunteerism.

To take a look at the dimensions of income and education, there is no significant correlation between volunteerism and the personal income or the income of the household, but there is one with the level of education (Spearman-Rho: .334).

Very interesting is the fact, that there is also a significant correlation between volunteerism and the respondent’s specifications about neighbourhood cohesion (Spearman-Rho: .390), but no significant relationship with the location-based identity could be found.

The daily-routine-aesthetic-schemata introduced by Schulze in the early 90s was used to get in-depth insight into the dimension of the living style. A

first investigation of this aspect shows a correlation between the voluntary activities and the “high-culture-schema” (Spearman-Rho: .358). This schema represents the intellectual bourgeois, who listen to classical music, read “good” books, visit museums and tend to favour mind over body. (Schulze, 1992: 142ff) These results strengthen those findings, which describe a correlation between the level of education and volunteerism.

Proactivity

In order to get a deeper insight into the proactivity of retired people the method of “cognitive mapping” was chosen. Therefore people were asked to draw in their individual borders of their residential area on a map of the city. These maps should give evidence about where people tend to execute their main activities and where they face constraints in their daily mobility. Some of the persons tend to exactly define the administrative borders of their residential areas while others seem to draw the lines arbitrarily. Common boundaries are streets, especially main streets or natural borders like mountains or rivers. No remarkable differences between retired and non-retired people could be found, which can be considered evidence for the fact that the pensioners’ range of action is at least as large as anyone else’s.

In the pictures below it is obvious, that especially the local river, called Mur and big streets like the nearby highway (A2) are a very important constraint in the daily life of the people, who live in the research area of the Murfeld. The mental maps show also similar results for the other investigated living areas.



Figure 8.8 Boundaries of the residential area of non-retirees in Murfeld (N=27)



Figure 8.9 Boundaries of the residential area of retirees in Murfeld (N=21)

Summary

This article focuses on social capital and social resources of people in their third age. In the discussion about social capital especially Putnam pointed out, that voluntary action is an important part of the contribution of civil society. Social capital in this interpretation stands for different kind of relationships between people and different societal groups. These relationships and networks of trust exist because of social coherence and are represented by social resources. Social resources can be misused and exhausted, but with careful usage they grow and provide benefit for all participants.

During recent decades demographic challenges brought up the discussion about the "new" old ones and the potentials of people in their third age. Those tend to have more financial and temporal resources than their ancestors had and besides that they are still active and willing to contribute to society. Here new potentials for raising social resources in our society can be found. To strengthen the voluntary action of these retired people we have to focus on societal trends, which are typical for the age, like singularization or feminization. Also the allocation of appropriate mobility facilities plays a big role here.

The empirical study "Oekotopia", carried out in the City of Graz provides further results for these topics. A positive coherence between location-based identity and neighbourhood cohesion were found. These results are even stronger for the retired respondents. Another correlation could be found for the dimensions of neighbourhood cohesion and volunteerism. Voluntary action in a second step correlates with the education-level of the respondents.

In coherence with the dimension of mobility and the cognition of the near urban surroundings the analysis with the method of mental mapping could not find a noteworthy difference in the responsiveness of retired or non-retired people. This seems to be evidence that the proactivity of retired people is not smaller than the one of the others. Here especially natural boarders like streets or rivers are much more important.

Bibliography

- Amann, Anton (1993), "Soziale Ungleichheit im Gewande des Alters", in: Naegele, Gerhard & Tews, Hans Peter (eds.), *Lebenslagen im Strukturwandel des Alters*, Opladen, Westdeutscher Verlag, p. 100-115
- Amann, Anton (2004), "Lebensformen und Lebensführung – Konzepte für die Altersforschung?" in: Backes, Gertrud & Clemens, Wolfgang & Künemund, Harald (eds.), *Lebensformen und Lebensführung im Alter*, Wiesbaden, VS Verlag, p. 25-42
- Bachmann, Nicole (1998), *Die Entstehung von sozialen Ressourcen abhängig von Individuum und Kontext*, Münster et al., Waxmann.

- Bourdieu, Pierre (1983), "Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital", in: Kreckel, Reinhard (ed.), *Soziale Ungleichheiten*, serie, "Soziale Welt", Sonderband 2, Göttingen, Schwartz, p. 183-198.
- Bruckner, John (1988), "The Development of an Instrument to Measure Neighborhood Cohesion", *American Journal of Community Psychology* 16, 771-791
- Coleman, James S. (1988), "Social Capital in the Creation of Human Capital", in: *American Journal of Sociology*, (Supplement) 94, p. 95-120.
- Coleman, James S. (1992), *Grundlagen der Sozialtheorie*, München, Oldenbourg Verlag.
- Danner, Michael & Hoch, Hans (2003), "Die Wirkung von Umweltkommunikation und sozialer Arbeit. Ergebnisse der Vergleichsuntersuchung in Freiburg-Rieselfeld und Hannover-Kronsberg", in: Maier, Konrad & Michelsen, Gerd (eds.), *Nachhaltige Stadtentwicklung*, Frankfurt, VAS, p. 94-228.
- Downs, Roger M. & Stea, David (1982), *Kognitive Karten. Die Welt in unseren Köpfen*, Published by Robert Geipel, New York, Harper & Row, Publishers.
- Drilling, Matthias (2006), *Der Nutzen des sozialen Kapitals bei der nachhaltigen Quartiersentwicklung. Theoretische Grundlagen und Forschungsdesign*. Basel, Fachhochschule Nordwestschweiz.
- Empacher, Claudia & Wehling, Peter (1999), *Indikatoren sozialer Nachhaltigkeit*, Frankfurt a. M., ISOE.
- Evers, Adalbert (1990), "Im intermediären Bereich — Soziale Träger und Projekte zwischen Haushalt, Staat und Markt", in: *Journal für Sozialforschung*, 30, 1990 (Nr. 2), p. 189-210.
- Geißel, Brigitte et al. (2004), "Einleitung, Integration, Zivilgesellschaft und Sozialkapital", in: Geißel, Brigitte et al. (eds.), *Zivilgesellschaft und Sozialkapital*, Wiesbaden, VS Verlag, p. 7-18.
- Hamm, Bernd (1982), *Einführung in die Siedlungssoziologie*, München, Beck.
- Häder, Michael (2006), *Empirische Sozialforschung, Eine Einführung*, Wiesbaden, VS Verlag.
- Herzberg, Philipp Yorck (2008), "Soziale Entwicklung im hohen Erwachsenenalter aus verkehrspsychologischer Perspektive", in: Schlag, Bernhard (ed.), *Leistungsfähigkeit und Mobilität im Alter*, Köln, TÜV Media, p.223-233.
- Hoch, Hans & Otto, Ulrich (2005), "Bürgerschaftliches Engagement und Stadtteilpolitik", in: Kessel, Fabian (ed.), *Handbuch Sozialraum*, Wiesbaden, VS Verlag, p. 493-512.
- Jorgensen, Bradley S. & Stedman, Richard C. (2001), "Sense of place as an attitude, Lakeshore owners attitudes toward their properties", in: *Journal of Environmental Psychology*, 21, p. 233-248
- Jörissen, Juliane & Kopfmüller, Jürgen & Brandl Volker (1999), *Ein integratives Konzept nachhaltiger Entwicklung*, Karlsruher, Forschungszentrum Karlsruhe.

- Karl, Fred (1990), *Neue Wege in der sozialen Altenarbeit*. Freiburg im Breisgau, Lambertus-Verl.
- Karl, Fred (1993), *Strukturwandel und Handlungspotentiale*, in: Naegele, Gerhard & Tews, Hans Peter (eds.), *Lebenslagen im Strukturwandel des Alters*. Opladen, Westdeutscher Verlag, p. 259-270
- Laslett, Peter (1995), *Das Dritte Alter*. Weinheim, Juventa.
- Lewicka, Maria (2008), *Place attachment, place identity, and place memory, Restoring the forgotten city past*, in: *Journal of Environmental Psychology*, 28, p. 209-231
- Lynch, Kevin (2002), "The Image of the City, 1960. Das Bild der Stadt", in: Neumeyer, Fritz (ed.), *Quellentexte zur Architekturtheorie*, Nachdenken über Architektur, München, Prestel, p. 480-493.
- Migliorini, Laura & Piermari, Antonella & Venini, Lucia (2003), "Neighbouring, sense of community and participation, Research in the city of Genoa", in: García, Ricardo et al. (eds.), *Culture, Environmental Action and Sustainability*, Cambridge, Mass et al., Hofgreffe & Huber, p. 101-116.
- Moldaschl, Manfred (2008), *Wem gehört das Sozialkapital? Basel, Department of Innovation Research and Sustainable Resource Management, Chemnitz University of Technology*.
- Mollenkopf, Heidrun & Engeln, Arnd (2008), "Gesellschaftlicher Kontext und motivationale Veränderungen der Mobilität im Alter", in: Schlag, Bernhard (ed.), *Leistungsfähigkeit und Mobilität im Alter*, Köln, TÜV Media, p.239-252.
- Noelle-Neumann, Elisabeth & Petersen, Thomas (2005), *Alle, nicht jeder. Einführung in die Methoden der Demoskopie*, Berlin/Heidelberg, Springer.
- Posch, Klaus (2011), *Soziale Ressourcenschonung im Städtebau – aus Sicht der Sozialarbeit*, (Oral presentation at the Symposium "Ökotoxia" at the University of Applied Sciences in Graz, Austria, 27.05.2011)
- Pretty, Grace et al. (2003), "Sense of place amongst adolescents and adults in two rural Australian towns: the discrimination features of place attachment, sense of community and place dependence in relation to place identity", in: *Journal of Environmental Psychology*, Academic Press, 2, p. 273-287
- Putnam, Robert (1995), "Bowling Alone. America's Declining Social Capital", in: *Journal of Democracy*, 6, p. 65-78.
- Putnam, Robert (2001), *Gesellschaft und Gemeinsinn*, Gütersloh, Bertelsmann.
- Reitzle, Matthias et al. (2008), "Psychosoziale Ressourcen", in: Silbereisen, Rainer & Pinquart, Martin (eds.), *Individuum und sozialer Wandel. Eine Studie zu Anforderungen, psychosozialen Ressourcen und individueller Bewältigung*. Weinheim, München, Juventa Verlag, p. 126-148.
- Schulze, Gerhard (1990), "Die Transformation sozialer Milieus in der Bundesrepublik Deutschland", in: Berger, Peter A. & Hradil, Stefan (eds.), *Lebenslagen, Lebensläufe, Lebensstile*, Sonderband 7 der Sozialen Welt. Göttingen, Schwartz & Co., p. 409-432.

- Schulze, Gerhard (1992), *Die Erlebnisgesellschaft. Kultursoziologie der Gegenwart*, Frankfurt, New York, Campus Verlag.
- Senghaas-Knobloch, Eva (2009), "'Soziale Nachhaltigkeit'-Konzeptionelle Perspektiven", in: Popp, Reinhold & Schüll, Elmar (eds.), *Zukunftsforschung und Zukunftsgestaltung*, Berlin, Springer, p. 569-578.
- Wagner, Kirsten (2008), "Die visuelle Ordnung der Stadt. Das Bild der Stadt bei Kevin Lynch", in: Jöchner, Cornelia (ed.), *Räume der Stadt. Von der Antike bis heute*, Berlin, Reimer, p.317-334.
- Wall, Ellen & Ferrazzi, Gabriele & Schryer, Frans (1998), "Getting the Goods on Social Capital", in: *Rural Sociology*, 63(2), p. 300-322.
- Zimmer, Annette (2002), "Bürgerengagement, Zivilgesellschaft und Dritter Sektor vor Ort – Standortbestimmung und Entwicklungsperspektiven", in: Bei, Gotthardt & Massing, Peter (eds.), *Bürgergesellschaft – Zivilgesellschaft – Dritter Sektor*, Schwalbach, Wochenschau-Verlag, p. 39-59.

Identidade, conflitos e desafios para os movimentos sociais brasileiros no campo da reforma urbana

Rafaelle Monteiro de Castro

IPPUR/UFRJ — Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional
(faelleuff@hotmail.com)

Abstract

A critical reading of the urban reform movement in Brazil as political field is justified by the relevance and topicality of the issues both for academia and for society. The search for the strengthening of democracy has already achieved significant progress, but at this point the actual movement of urban reform began an upgrade of its agenda of struggles, demonstrating the relevance of this discussion for a national urban policy. Therefore, we will highlight in this paper, the actions of social actors linked to the National Forum for Urban Reform (FNUR), which give visibility to conflicts around the urban reform agenda, either in the complaint of forced evictions and removals collective, for example. They are: Central of Popular Movements (CMP), National Union for Popular Housing (UNMP), National Movement fighting for Housing (MNLM) and the National Confederation of Neighborhood Associations (CONAM).

Introdução

O surgimento da luta pela reforma urbana no Brasil é decorrente do intenso processo de crescimento das desigualdades sociais nas cidades brasileiras. À luz de uma nova forma de atuação da sociedade civil, o movimento pela reforma urbana surge da necessidade de conter o avanço dos problemas urbanos e sociais agravados pelos processos de urbanização e industrialização brasileiros.

Apesar do foco de discussão sobre a reforma urbana ter se iniciado na década de 1960, foi nos anos 1980, durante o momento de retomada da mobilização social em torno da elaboração da nova Constituição Federal, que a discussão foi resgatada com mais força. Ação esta, que resultou na formulação de um capítulo específico — fruto de uma Emenda Popular — sobre a questão urbana, representada pelos seus artigos 182 e 183.

Os dois artigos, embora representassem avanço, foram insuficientes para fazer frente à verticalização da política urbana, expondo assim, a necessidade de uma legislação federal específica, o que só ocorreu depois de mais de uma década de espera, em 2001, com a Lei 10.257, denominada Estatuto da Cidade. O Estatuto da Cidade afirma a importância dos espaços e canais de participação popular, ampliando o debate sobre a política urbana e o exercício da cidadania. A Lei traz instrumentos que buscam assegurar a gestão democrática: os conselhos de política urbana; as conferências de desenvolvimento urbano; os debates, fóruns, e audiências, garantindo espaços institucionalizados de participação.

Esse processo ocorre em um contexto de grande efervescência da sociedade civil no Brasil, quando as organizações civis tiveram um papel relevante no período de transição democrática. Nessa época havia uma forte oposição dos movimentos populares ao Estado militar, fazendo com que esses movimentos buscassem autonomia. A Sociedade civil era encarada como algo que se opunha ao Estado, que era identificado (com o poder militar, ou como instrumento das classes dominantes — talvez seja interessante por referência bibliográfica) como poder militar. A democracia direta e participativa era o modelo ideal para a construção de uma contra-hegemonia ao poder dominante, naquela época participar da sociedade civil significava desobediência civil e resistência ao regime político.

E ainda que haja uma proposta de gestão mais democrática, embasada na maior participação popular e sob o lema do direito à cidade, o Estado (distribuído em seus entes federativos, governos do estado e Municípios) não abre mão de sua função de regulador dos usos e dos espaços, coerentes com a premissa econômica, produzindo espaços de dominação.

Entretanto, apesar dos avanços jurídicos, não devemos ocultar o fato de que as transformações recentes na política urbana devem passar por uma discussão sobre os limites, as possibilidades e os desafios de um novo padrão de gestão local, partindo dos avanços alcançados e da compreensão dos dilemas a serem enfrentados (Santos Jr, 1995).¹

Diante disso, é possível uma aproximação com as categorias utilizadas por Christian Topalov para a construção social da questão urbana. Ao captar a gênese da construção das ideias da reforma urbana, o autor entende que o resultado destas deram origem a um novo sistema de poder, de dominação, que é como o autor vê o Estado provedor. Buscando entender a origem dos princípios, que subsidiaram a construção desse Estado, conclui que tanto a reforma social quanto a reforma urbana têm, na verdade, o mesmo sentido político enquanto sistema de poder, de dominação.

1 Santos Júnior, Orlando Alves dos. *Reforma urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro: FASE / UFRJ-IPPUR, 1995.

Em sua reflexão sobre a cidade, Topalov apresenta um princípio que patou todo início de constituição da reforma urbana que é: “mudar a cidade muda a vida”. A visão de que as intervenções no ambiente físico têm poder de influenciar a ponto de mudar/moldar as relações sociais, afetando diretamente a vida das pessoas. A sociedade e a cidade passam a ser lidos como objeto de ação racional.

Contudo, mesmo que o Estado continue cumprindo o seu papel de regulador dos espaços de dominação, não podemos ignorar o novo espaço de debate e de articulação que estabelece uma aproximação da relação do Estado com os movimentos sociais brasileiros nas últimas décadas (principalmente durante o Governo Lula, 2002-2010). Desde então, nota-se que um novo gosto pela discussão da gestão participativa (em nível municipal e federal, em Conselhos das Cidades e Comitês Técnicos) nasce determinando uma politização dos atores sociais, entendidos como sujeitos históricos.

É neste contexto que o Fórum Nacional de Reforma Urbana² (FNRU), torna-se importante interlocutor dos movimentos sociais brasileiros, e para além disso, uma articulação de atores sociais diversos com o objetivo de lutar por políticas públicas voltadas para a promoção da reforma urbana nas cidades brasileiras. O ideário da Reforma Urbana faz uma releitura da problemática das cidades trazendo uma perspectiva politizada, pois percebe os diversos interesses que produzem e disputam o espaço urbano e, reconhece que todos os agentes desta dinâmica têm direito à cidade, ou seja, de participar das decisões relativas à cidade.

Desta forma, um dos objetivos que se pretende alcançar é o de reconhecer que a prática cotidiana dos atores políticos — no caso estudado os movimentos sociais urbanos que se constituíram e atuam há décadas no campo da reforma urbana — ao mesmo que incide sobre a configuração da cidade, seja

2 A coordenação do Fórum é composta pelas seguintes organizações: MNLM — Movimento Nacional de Luta por Moradia, UNMP — União Nacional por Moradia Popular, CMP — Central de Movimentos Populares, CONAM — Confederação Nacional de Associações de Moradores, FASE — Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, FENAE — Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica, FISENGE — Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenheiros, FNA — Federação Nacional de Arquitetos, Instituto Polis — Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, IBAM — Instituto Brasileiro de Administração Municipal, IBASE — Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, ANTP — Associação Nacional de Transportes Públicos, AGB — Associação dos Geógrafos Brasileiros, FENEA — Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, CAAP — Centro de Assessoria à Autogestão Popular, ABEA — Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo, Fundação Bento Rubião, Rede Observatório das Metrôpoles, Habitat para Humanidade Brasil, ActionAid Brasil, Terra de Direitos, Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social. Além dessas organizações, também fazem parte da coordenação os fóruns regionais de reforma urbana organizados no Nordeste, na Amazônia Oriental, na Amazônia Ocidental e no Sul.

através das políticas públicas que os movimentos sociais demandam do poder público, seja através da sua intervenção como organização social, também se altera na medida que a dinâmica da cidade e os espaços de participação se transformam. Em outras palavras, a ação dos atores sociais transforma e é transformada pela dinâmica urbana ao longo do tempo.

Este artigo visa, portanto, a reflexão de como o ambiente de conflito e luta por reconhecimento, e a democratização dos espaços de gestão das políticas urbanas, incidem sobre a configuração dos movimentos populares urbanos inseridos no FNRU no sentido de alterar, ou não, sua forma de atuação, sua agenda e os conflitos dos quais são protagonistas.

Neste contexto, os movimentos populares vinculados ao FNRU são protagonistas desta resistência dando visibilidade aos conflitos em torno da agenda da reforma urbana, na denúncia de despejos forçados e remoções coletivas de impacto social, por exemplo. São eles: Central dos Movimentos Populares (CMP), União Nacional por Moradia Popular (UNMP), Movimento Nacional de luta pela Moradia (MNLM) e a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM).

Central dos Movimentos Populares — CMP

Teve sua origem na Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais (ANAMPOS). A ANAMPOS foi dissolvida no final da década de 80, no seu 8º Congresso, dando lugar à Comissão pró-Central de Movimentos Populares. Em outubro de 1993, foi realizado o Congresso de fundação da CMP, em São Bernardo do Campo.

Atualmente, a CMP atua em 15 Estados. Os movimentos populares que integram a Central são variados e vão desde ONGs de mulheres, movimentos de negros, movimentos de moradia e comunitários, passando pelos movimentos culturais, de rádios comunitárias, étnicos e ambientais. Mesmo diante de tamanha diversidade, propõe diretrizes gerais para as lutas em diferentes campos, tendo como objetivo final a transformação da sociedade.

Em março de 1996, a Central de Movimentos Populares realizou o seu I Congresso, e lá foram definidos seus princípios fundamentais: a organização política, as atividades e a estrutura da entidade, sendo eleitas a coordenação nacional e secretarias.

Confederação Nacional das Associações de Moradores — CONAM

Com quase três décadas de existência, a Confederação Nacional das Associações de Moradores foi fundada em janeiro de 1982, e segue até os dias de hoje imersa no movimento nacional popular e comunitário. Tem como papel fundamental a organização das federações estaduais, uniões municipais e associações comunitárias, entidades de bairro e similares.

Com um perfil de massa, a CONAM defende a universalização da qualidade de vida, incluindo a luta pela moradia digna, saúde, transporte, educação, meio ambiente, trabalho, igualdade de gênero e raça e democratização em todos os níveis.

Atualmente, a CONAM congrega mais de 550 Entidades Municipais e 22 federações estaduais, marcando presença em 23 estados da Federação e no Distrito Federal, é associada a FCOC — Frente Continental de Las Organizaciones Comunales, que reúne as entidades comunitárias do continente americano compondo a sua diretoria executiva.

Movimento Nacional de Luta pela Moradia — MNLM

Com representantes em 14 estados, e mais de 20 anos de existência, o MNLM materializou-se depois das grandes ocupações de áreas e conjuntos habitacionais nos centros urbanos, deflagradas principalmente na década de 80.

Como os demais movimentos, contou com a ajuda de vários organismos ligados a igreja católica, teve como apoiadores a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e Cáritas.

A proposta do MNLM é erradicar o déficit habitacional, através do estímulo à organização e articulação nacional dos movimentos de luta pela moradia, na tentativa de unificar suas lutas pela conquista da moradia e o direito fundamental à Cidade. Inserida nas discussões sobre reforma urbana estende a questão para além da moradia, compreendendo não apenas a questão da casa, mas todo o seu contexto: educação, saúde, economia, trabalho, comunicação, meio ambiente, mobilidade urbana, relações humanas, etc.

União Nacional por Moradia Popular — UNMP

Articulada desde 1989, a UNMP abrange 19 Estados brasileiros. Mobilizar os movimentos de moradia, lutar pelo direito à moradia, pela reforma urbana e autogestão são as principais ações que compõem a história do movimento. Seu local de atuação se dá principalmente nas áreas de favelas e cortiços, espaços configurados através de mutirões, ocupações e loteamentos.

Assim como os demais movimentos, sua forma de organização e suas principais lideranças são frutos da forte influência herdada da metodologia das Comunidades Eclesiais de Base.

Atualmente, o movimento defende a proposta autogestionária, aliada a luta pelo direito à moradia e à cidade, a participação popular nas políticas públicas e se posiciona radicalmente contra os despejos.

O poder simbólico e o direito à cidade

Segundo Pierre Bourdieu, o homem é movido pelas suas crenças e valores (construídos socialmente) que são internalizados. Suas práticas e percepções estão sempre encerradas pelas condições objetivas e estão limitadas por um campo de possibilidades. Bourdieu entende por estilo de vida um conjunto unitário de preferências distintivas que expressam as condições objetivas de existência: é a forma e expressão do habitus.

Segundo o autor, há uma gênese social de uma parte de esquemas de percepção, pensamento e ação que são constitutivos do habitus, e outras estruturas sociais e, especialmente, o que denomina de “campo”. O habitus são as estruturas sociais de nossa subjetividade, o habitus irá estruturar a forma como os agentes sociais percebem e lidam com a realidade, e estará relacionado ao pertencimento a um grupo, onde a associação com o espaço social proporcionado pelo campo irá delinear a prática da rotina institucionalizada. O conceito de campo é definido por Bourdieu, como marcado por uma distribuição desigual dos recursos e, portanto, uma luta de poder entre dominantes e dominados — e um campo de luta. Cada campo é marcado por relações de concorrência entre os agentes.

Por outro ângulo, concebido por Henri Lefebvre (2004) o conceito de ‘direito à cidade’ nos permitirá delinear uma perspectiva filosófica do lugar da cidade. O mesmo conceito também foi trabalhado pelo geógrafo David Harvey (2004) que, ressalta o protagonismo dos movimentos sociais urbanos na busca para superar o isolamento e remodelar a cidade. Em sua obra “Espaços de Esperança”, Harvey traz para a discussão a força política da mudança, o que nos motiva para a investigação do papel do movimento da reforma urbana para pensar alternativas, a partir da construção de uma política de coletividades, momento crucial da tradução do pessoal e do político num terreno mais amplo de ação.

Dessa forma, torna-se importante enfocar a configuração dos movimentos sociais urbanos para melhor compreender a relação do movimento da reforma urbana com os avanços, os limites, e as possibilidades da política urbana no país. Por isso, não trata apenas de descrever a trajetória do movimento, e sim investigar como sua identidade pode ter contribuído para a evolução desta política.

A investigação deste tema se justifica também pela relevância e atualidade das questões ligadas a reforma urbana, tanto para academia quanto para a sociedade. A busca por um modelo de desenvolvimento que não seja excludente visando o fortalecimento da democracia já alcançou significativos avanços, porém, neste momento, o próprio movimento de reforma urbana inicia uma atualização da sua agenda de lutas, fato este que demonstra a pertinência desta discussão para a política urbana nacional.

Os movimentos sociais e sua relação com o Estado

O cenário da reforma urbana no Brasil, nos permite a reflexão da influência exercida pela técnica na configuração das relações socioespaciais à medida que suas transformações estão alterando a forma como se luta pela cidade nas últimas duas décadas. Serão problematizados os usos da técnica nas formas de agir, por isso, analisaremos as ações sociais promovidas pelos movimentos sociais ligados ao Fórum Nacional de Reforma Urbana, que atualmente sofreram muitas alterações. Não só pelas tecnologias da informação, no caso, a internet, como as mudanças provocadas pela Constituição de 1988, que trouxeram para o cenário urbano uma outra forma de luta pelo direito à cidade.

Essas novas formas de interação entre governo e sociedade que permitem identificar no Brasil, pelo menos do ponto de vista formal e institucional, a emergência de novos padrões de governo baseados na governança democrática.

As alterações advindas da Constituição Democrática de 1988 representam a inserção de novas técnicas de fazer política urbana, se antes através do embate direto ao Estado, agora, institucionalmente, através dos instrumentos de exigibilidade trazidos no bojo da democracia. São eles: Pactos, Convenções, Tratados, Leis, que conferem legitimidade às ações empreendidas pela população para conquistar condições dignas de vida. São ações sociais e políticas, como por exemplo: manifestações públicas, participação nos Conselhos, participação na elaboração do plano diretor participativo, no Orçamento Participativo, participação nas Conferências, Participação nas Audiências Públicas e Ação popular, esta serve para evitar o mau uso do patrimônio público e pode ser proposta por qualquer cidadão.

Mas cabe a pergunta, em que consiste a inovação? Qual o sentido que realmente apresenta? Esta é uma questão da maior importância para pensar a política urbana na atualidade. Uma possibilidade de exercer o pensamento crítico sobre as ações até agora implementadas. As experiências recentes de gestão participativa democrática, em suas diferentes esferas (municipal, estadual e federal) indicam que o conteúdo dessas inovações se expressa de diferentes formas: seja na capacidade de formulação de políticas voltadas para a democratização e transparência nas decisões, na eliminação das desigualdades sociais, na otimização da aplicação dos recursos públicos, na valorização e no acesso dos cidadãos aos espaços públicos e aos bens culturais, etc. Porém, os dilemas da gestão democrática se apresentam como expressão dos conflitos de interesses que permeiam o exercício de governo, um exemplo é a necessidade de avaliar os Planos Diretores criados nestas últimas décadas, criados a partir da obrigatoriedade inscrita na Lei.

Diante disso, a coordenação do FNRU se organiza através de uma rede, responsável por articular diariamente as atividades do movimento pela reforma

urbana no Brasil e internacionalmente de forma a fortalecer política e tecnicamente todas as entidades envolvidas na luta pela reforma urbana. E através do envio de mensagens, via correio eletrônico, divulgando notícias, documentos e atividades estratégicas na luta pela reforma urbana, ampliar a teia de relações para o aprimoramento de suas atividades. Além de divulgar através de boletins eletrônicos, os resultados dos projetos e das atividades do FNURU.

A página eletrônica do FNURU é um espaço de divulgação das atividades e dos fatos relacionados à temática da reforma urbana. Além disso, a página se tornou um veículo importante de comunicação com quem se interessa ou queira interagir com o FNURU e a questão pelo direito à cidade.

A lista eletrônica da coordenação do FNURU funciona intensamente, sendo um espaço virtual de debate entre os membros da coordenação e de importantes deliberações, como as da Jornada de Lutas pela Reforma Urbana, por exemplo.

Em 2005, foi realizada em Brasília a Marcha pela reforma urbana, que contou a presença de 5 mil pessoas. Inspirada pela Marcha, a Jornada tem como princípio destacar a questão urbana na agenda política do país, pressionando pela aprovação e implementação de políticas e programas que reduzam as desigualdades expressas no território.

Anualmente, os movimentos sociais urbanos e o Fórum Nacional de Reforma Urbana vão às ruas pela difusão da plataforma da Jornada Nacional pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade. Já houve também a realização de campanhas em rádios (comunitárias, públicas e educativas), onde há manifestações regionais e estaduais. Sem a ajuda da rede e dos avanços tecnológicos, uma ação como essa seria muito mais comedida, em termos de visibilidade, verdadeira intenção dos atos pelo país. A possibilidade de realizar uma ação simultânea, e saber naquele mesmo instante o que está acontecendo em outros Estados, além da articulação com o governo em Brasília, representa grande inovação para as ações de mobilização do FNURU.

Desta forma, reconhecer que a prática cotidiana dos atores políticos — no caso apresentado, os movimentos sociais urbanos — que há décadas estão se reapropriando da cidade é de suma relevância para a composição histórica da luta por reforma urbana no Brasil. Assim, diante disso pretende-se contribuir trazendo uma nova leitura para a luta pela reforma urbana, sob a ótica da construção da emancipação dos indivíduos ocorrida na prática cotidiana, no jogo diário de relacionamentos em que sua meta é a autonomia dos sujeitos na cidade (GOHN,2005).

Para buscar compreender a relação dos movimentos sociais com o Estado, consideramos importante destacar o espaço do Conselho Nacional das Cidades CONCIDADES, como pano de fundo para desenvolver esta reflexão.

O Conselho das cidades, foi criado segundo decreto presidencial (decreto nº 5.031 de abril de 2004), é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, que tem por

finalidade propor diretrizes para a formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme disposto no Estatuto da Cidade. O Conselho das Cidades tomou posse em março de 2004, e em sua primeira reunião aprovou seu regimento interno, definindo sua dinâmica de funcionamento e organização.

Nos queremos que vocês ajudem a propor, que vocês exijam, que vocês nos empurrem.(...) Não se importem com as nossas caras feias. Cobrem que é um direito de vocês.

Luiz Inácio Lula da Silva

Abertura da 1ª Conferencia Nacional das Cidades

Mesmo diante desta fala, há a presença constante do Estado no controle da gestão democrática das políticas urbanas nacionais. Assim, podemos pensar em um termo utilizado por Henri Acselrad “Tecnologia de Formação de consensos”. Para entender como e se ocorre uma consequente tentativa de despolitização do conflito neste espaço.

Os “consensos simbólicos”, ou seja, “uma aparência de estabilidade” são formulados de modo a caracterizar todo litígio como problema a ser eliminado (LEROY [et al.], 2003:178). Portanto: “A vontade de indiferenciação social disposta no interior dos espaços ditos de ‘parceria’, por exemplo, tende a favorecer o desenvolvimento de uma espécie de democracia imagética (ACSELRAD, 2004:29).

Esta questão descrita acima, pode contribuir para o entendimento da ideia de que a constituição dos movimentos se dá no quadro de um espaço em que coincidem momentos de formação de uma identidade de grupo, experiências individuais e coletivas da vida política, tradições e cultura atualizadas pela conjuntura. E que desvendar o contexto familiar, social e político onde ocorre transformação para o papel de liderança, procurando entender como isso contribui para a política urbana nacional, está diretamente ligada a participação em esferas legitimadas pelo governo.

Em meio a muitos embates, esses atores coletivos da reforma urbana se multiplicaram, tornaram-se propositivos, engajados, se fortaleceram e alguns ganharam dimensão nacional, que hoje dividem com as suas bases. São hoje reconhecidos como legítimos interlocutores no cenário político brasileiro. Estes, representam muitas vozes que expressam as demandas e aspirações de suas bases.

Será que esta alteração na forma de reivindicação é significativa o bastante para os novos padrões de luta. Para desafinar o coro insurgente? Foram alteradas as bases do movimento quando a luta passou a ser essencialmente institucional? Como se efetuará de fato o engajamento da base do movimento

deste segmento da sociedade civil no novo formato de discussão sobre as políticas urbanas? Como se desenvolve hoje o gosto pela política e o envolvimento em questões de interesse comum? Ou, que significado a passagem por espaços coletivos neste novo cenário (conselhos, conferências nacionais, audiências públicas, etc), tem para as trajetórias individuais, e consequentemente, para a luta pela reforma urbana?

Considerações finais

Diante destas perguntas o objetivo deste artigo, é contribuir para o debate sobre o campo da reforma urbana, suas linguagens, os lugares onde se manifesta, os valores que possuem seus atores, buscando assim indicadores da emergência de novas identidades coletivas (SADER, 1988), com a intenção de reconstituir as matrizes discursivas da reforma urbana. E neste mesmo caminho, poder pensar que as ações representadas pelos movimentos sociais, os atos, jornadas, marchas, podem basear-se numa atitude que afirma os atos de fala como a principal ferramenta para fortalecer o movimento que José Nun (1989) denominou de “a rebelião do coro”. Conhecida assim, por romper o silêncio, por não esperar uma grande transformação social para pedir a palavra, pois é iniciada e inspirada nas necessidades do cotidiano. Geralmente, esta ação contestadora inscreve-se no âmbito do mercado, revelando a potência do gesto dos manifestantes.

En nuestros países, la rebelión del coro viene pugnando fragmentariamente por romper este silencio aquí y ahora, sin esperar “el gran cambio revolucionario” para pedir la palabra. Es natural que los sectores dominantes se la nieguen o se la concedan bajo condiciones que la invalidan. Lo que sería lamentable es que la izquierda persistiese en hacer lo mismo, instalada en la certeza de su discurso verdadero. (NUN, 1989:22)

A título de conclusão, consideramos importante observar o fato de que os movimentos sociais urbanos possuem atores que transformaram-se em protagonistas, novos sujeitos de poder. Principalmente, se considerarmos a participação como um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica e desalienadora.

Referências bibliográficas

- Bourdieu, Pierre (1989), *O poder simbólico*, Difel, Memória e Sociedade.
Bourdieu, Pierre (1996), “É possível um ato desinteressado?” in: *Razões práticas. Sobre a teoria da ação*, Campinas, Papirus, p.139-140
Bourdieu, Pierre (1997), “Efeitos do lugar”, in: Bourdieu, P. (Org.) *A Miséria do Mundo*, Vozes, Petrópolis, p. 150-166.

- Dagnino, Evelina (2004), “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” in: Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Caracas, Faces, Universidad Central de Venezuela.
- Gohn, Maria da Glória (2005), *O protagonismo da Sociedade Civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*, São Paulo, Cortez.
- Gohn, Maria da Glória (2001), “Participação: novas e antigas concepções na gestão pública”, in: *IX Encontro Nacional da ANPUR*, Rio de Janeiro, Anais do IX Encontro da ANPUR Ética, Planejamento e Construção Democrática do Espaço, Rio de Janeiro, Assoc. Nacional de pos Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, v. 3. p. 1206-1217.
- Grazia, Grazia de (2003), “Reforma Urbana e Estatuto da Cidade”, in: Ribeiro, Luiz César Queiroz, Cardoso, Adauto Lúcio (orgs), *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas de desafios do Estatuto da Cidade*, Rio de Janeiro, Revan, FASE.
- Harvey, David (2008), “The Right to the City”, *New Left Review* 53, September-October.
- Harvey, David (2004), *Espaços de Esperança*, Trad. de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves São Paulo, Edições Loyola.
- Lefébvre, Henri (2004), *O direito à cidade*, São Paulo, Centauro.
- Leroy, Jean Pierre. [et al.] (2002), *Tudo ao Mesmo Tempo Agora: desenvolvimento, sustentabilidade, democracia: o que isso tem a ver com você?* Petrópolis, RJ, Vozes.
- Nascimento, Carla; Santos Júnior, Orlando Alves; Ferreira, Regina Fátima C. F. (2009), “O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e os Conselhos Estaduais das Cidades: avanços e limites na descentralização dos canais de participação”, in: Santos, Mauro Monteiro Rego; Oliveira, Fabrício Leal; Oliveira, Aercio. (Org.) *Caderno de subsídios para elaboração dos Planos Municipais de Habitação de Interesse Social*, Rio de Janeiro, FASE.
- Maricato, Ermínia (2001), *Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana*, Petrópolis, Vozes.
- Moisés, José Álvaro e Martinez-Alier, Verena (1985), *A revolta dos suburbanos ou “patrão, o trem atrasou”*, CEDEC — Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, São Paulo, Paz e Terra.
- Nuno, José (1989), *La rebelión del coro: estudios sobre la racionalidad política y el sentidocomún*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Ribeiro, Luiz César Queiroz, Cardoso, Adauto Lúcio (orgs) (2003), *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas de desafios do Estatuto da Cidade*, Rio de Janeiro, Revan, FASE, 2003.
- Sader, Eder (1988), *Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo 1970-1980*, São Paulo, Paz e Terra.
- Santos, B. Santos, B.d.S /Avritzer, L. (2002), “Para ampliar o cânone democrático”, in: Santos, B. d. S. (org) *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*, R.J.: Civilização Brasileira.

- Santos Junior, Orlando Alves dos (1995), *Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*, Rio de Janeiro, FASE/UFRJ-IPPUR.
- Santos Junior, Orlando Alves dos (2007), "Cidade, Cidadania e Planejamento Urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana", in: Feldman, Sarah; Fernandes, Ana. (Org.), *O Urbano e o Regional no Brasil Contemporâneo: mutações, tensões, desafios*, Salvador, EDUFBA, v., p. 293-314.
- Santos Júnior, Orlando Alves (2009), *O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade*, Cadernos do FNRU, Rio de Janeiro, FASE.
- Silva, Adriana Maria Simão (1999), "Projeto de Pesquisa "De liderança a candidata: trajetória social e política de lideranças femininas dos bairros de fortaleza"", in: Godim, Linda Maria (org.) *Pesquisa em Ciências Sociais*, O projeto de dissertação de mestrado, Fortaleza, UFC.
- Topalov, C. (1996), "Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX" in: Ribeiro, L.C.Q. & Pechman, R. *Cidade, povo e nação*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, p. 23-51.

Da luta pelos direitos ao reconhecimento como dever As ações e o legado da União dos Trabalhadores Favelados

Rafael Soares Gonçalves

Depto. Serviço Social, PUC, RJ/Brasil (rafaelsgoncalves@yahoo.com.br)

Mauro Amoroso

Aluno de doutorado do CPDOC/FGV (RJ/Brasil)(amoroso.mauro@gmail.com)

Abstract

As atuais modificações sociais pelas quais passam as favelas da cidade do Rio de Janeiro provocaram mudanças profundas nas estruturas associativas existentes nesses espaços. A fragmentação do narcotráfico, o surgimento das milícias, a desarticulação dos movimentos sociais e a constante transferência de responsabilidades públicas às associações de moradores reduziram o protagonismo político exercido por estas. Muitos autores já se debruçaram sobre a origem e a estrutura de funcionamento dessas associações (Lima, 1989), (Fausto, 2000), (Silva, 1967), cujas primeiras se formaram ainda na primeira metade do século XX. Foram, muitas vezes, estimuladas diretamente pelas autoridades públicas, como foi o caso do prefeito Pedro Ernesto que deu a sua chancela, nos anos 30, à formação das primeiras associações de moradores nas favelas cariocas. No entanto, as associações de moradores se consolidaram no cenário político carioca, sobretudo em momentos de conflitos, catalisando as reivindicações populares. O perigo da remoção que historicamente assombrou os moradores das favelas durante o século XX contribuiu, mormente, na construção de um discurso coletivo, institucionalizado e capitalizado pelas lideranças locais dessas associações. Burgos (1988) sustenta, por exemplo, que a implementação da política de construção dos parques proletários provisórios pela administração Dodsworth, no início dos anos 1940, contribuiu ao surgimento de inúmeras associações de moradores que lutavam contra uma possível remoção em massa. O presente artigo pretende discutir no contexto turbulento dos anos 1950 a formação e a consolidação da União dos Trabalhadores Favelados na favela do Borel. Organizada sob a influência do advogado Antoine de Magarinos Torres para enfrentar o processo de reintegração de posse da favela pela empresa Borel Meuren, esta associação exerceu um papel pioneiro na formulação das reivindicações populares dos favelados no Rio de Janeiro. Este texto pretende principiar uma discussão histórica, a partir do caso da UTF, sobre a centralidade que os

movimentos sociais das favelas exerceram no processo de consolidação destes espaços à cidade.

Pretendemos, inicialmente, contextualizar a expansão das favelas durante os anos 1950 e as formas de regulamentação e controle dos seus moradores neste período. Apesar da ausência de programas de remoção em massa da população, os conflitos judiciais em torno do despejo dos moradores de várias favelas ganharam contornos dramáticos que mobilizaram os moradores para garantirem seus direitos. Procuraremos, em seguida, analisar a ação comunista nas favelas da cidade neste período, procurando trabalhar de maneira mais específica o caso da União dos Trabalhadores Favelados e sua atuação no Morro do Borel. Enfim, analisaremos o legado da UTF na instituição do movimento favelado da cidade do Rio de Janeiro a partir dos anos 1960.

O presente trabalho utiliza i) fontes documentais obtidas no fundo de Polícia Política do arquivo do Estado do Rio de Janeiro sobre a ação comunista nas favelas cariocas neste período, ii) reportagens de jornais do jornal de tendência comunista *Imprensa Popular* e de grandes jornais da época (*O Globo*, *Jornal do Brasil* e *Correio da Manhã*), e iii) fontes orais através de entrevistas realizadas nos últimos meses com moradores da favela do Borel.

Introdução

As atuais modificações sociais pelas quais passam as favelas da cidade do Rio de Janeiro provocaram mudanças profundas nas estruturas associativas existentes nesses espaços. A fragmentação do narcotráfico, o surgimento das milícias, a desarticulação dos movimentos sociais e a constante transferência de responsabilidades públicas às associações de moradores reduziram o protagonismo político exercido por estas. As primeiras associações de moradores se formaram ainda na primeira metade do século XX. Foram, muitas vezes, estimuladas diretamente pelas autoridades públicas, como foi o caso do prefeito Pedro Ernesto que deu a sua chancela, nos anos 30, à formação das primeiras associações de moradores nas favelas cariocas (Connif, 1981). No entanto, as associações de moradores se consolidaram no cenário político carioca, sobretudo em momentos de conflitos, catalisando as reivindicações populares. O perigo da remoção que historicamente assombrou os moradores das favelas durante o século XX contribuiu consideravelmente na construção de um discurso coletivo, institucionalizado e capitalizado pelas lideranças locais dessas associações.

A reflexão histórica sobre o surgimento e a consolidação das associações de moradores no Rio de Janeiro é um instrumento importante para a compreensão das modificações que sofrem estas associações atualmente. A década de 1950, particularmente, se manifesta como um período crucial na compreensão da consolidação das favelas na paisagem urbana da outrora capital federal. Estas se tornam, a partir do pós-guerra, em um dos mais importantes

problemas urbanos e políticos da cidade. A célebre série de artigos do jornal *Correio da Manhã*, publicada em 1948 sob o título “A Batalha do Rio”, escrita pelo então jornalista e futuro governador do Estado da Guanabara, Carlos Lacerda, constituiu um marco da compreensão da favela como “problema” urbano.

Apesar da ausência de políticas públicas voltadas diretamente para a erradicação das favelas durante a década de 1950, começava a ganhar corações e mentes a proposta de uma política de remoção, estimulada, especialmente, por uma onda de ações judiciais de reintegração de posse de certas favelas da cidade (Gonçalves, 2010). As dimensões do “problema favela” e seu protagonismo já pronunciado nas arenas políticas alcançavam, então, o seu auge. As iniciativas do poder público abandonaram, ao menos temporariamente, toda e qualquer tentativa de expulsão dos favelados aos confins da cidade, sem, contudo, formularem propostas claras de integração plena destes espaços ao tecido urbano. Tratava-se da “política da bica d’água” que condicionava pequenas melhorias em troca de apoio eleitoral, sem jamais traduzir tais intervenções em direitos adquiridos dos beneficiários.

No contexto específico dos turbulentos anos 1950, as favelas foram consideradas possíveis focos subversivos da ameaça comunista, centros difusores de uma possível e remota revolução social em terras cariocas. Neste sentido, era necessário “conquistar” estes espaços e recuperar seus moradores das influências comunistas. As iniciativas institucionais, tanto dos poderes públicos como da Igreja Católica,¹ no campo da habitação popular aumentaram e se diversificaram consideravelmente neste período. A habitação popular tornou-se um problema público (Gusfield, 1981) e as favelas o seu aspecto mais visível.

Desse modo, o objetivo do presente trabalho é traçar uma reflexão sobre o movimento associativo de favelas a partir do caso da União dos Trabalhadores Favelados (UTF), associação criada pelos moradores da favela do Borel, fortemente influenciada pelo Partido Comunista do Brasil (PCB), e que se tornou um dos primeiros órgãos a congregar instituições representativas de moradores de outras favelas da cidade. Também será realizada uma breve análise de seu legado e do uso da memória de sua atuação durante o período de reorganização do associativismo dos moradores de favelas a partir do final da década de 1970 na conjuntura do início da distensão do governo militar no Brasil.

1 Podemos citar, por exemplo, a instituição de inúmeras comissões na Câmara dos vereadores no decorrer dos anos 50 para investigar a formação e a expansão das favelas, assim como a formação da Fundação da Casa Popular em 1946, da Fundação Leão XIII em 1947 ou então da Cruzada São Sebastião em 1955.

Ação política do Partido Comunista nos anos 1950 e as Favelas Cariocas

Desde meados de 1940 até o início da década de 1960, o PCB passou por algumas mudanças de posicionamento acerca de sua visão sobre a problemática social brasileira, bem como sobre seu papel a ser desempenhado nessa questão, no que diz respeito, inclusive, a sua relação com as massas. Tais mudanças caracterizam uma constante na história do Partido, permeadas por processos marcados por conflitos entre seus grupos internos, reavaliações de posturas e, em alguns casos, uma mobilização de simbolismos com o objetivo de tecer construções depreciativas que passam a estigmatizar a trajetória de determinados dirigentes (Ferreira, 2002). Para entender a relação entre os comunistas e as favelas, é importante que se olhe sobre a forma dos primeiros conceberem a realidade social brasileira e como essa concepção pautou suas iniciativas.

Ao final do Estado Novo, o partido apregoava a tese da União Nacional. Essa visão seguia pelo caminho no qual a superação do capitalismo poderia ser feita sem grandes rupturas. No caso específico do Brasil, primeiramente deveria ser buscado o seu desenvolvimento capitalista, a fim de que seja realizada uma revolução anti-feudal, anti-imperialista e democrática. Assim, segundo esse tipo de interpretação, operários e burgueses não estariam, nesse momento, em campos necessariamente opostos, devendo-se apoiar os setores da burguesia que os comunistas consideravam progressistas, ligados ao capital nacionalista (Pandolfi, 1995). No que diz respeito à aproximação do Partido Comunista com as camadas populares, o período de 1945 a 1947 marca o auge da filiação de intelectuais, fenômeno que já vinha ocorrendo desde a década de 1930. Por trás desse fato, é possível identificar um projeto de educação política das massas pela cultura, no qual o Partido atuaria como um elemento de mobilização e organização do proletariado. Outro exemplo concreto dessa atuação mobilizadora é a criação, em 1945, do jornal *Tribuna Popular*, que seria um veículo para atingir as massas. Nesse periódico, o contato com a cultura popular se deu através do samba, principalmente em duas colunas específicas: “O povo se diverte” e “O samba na cidade” (Guimarães, 2009).

Porém, com o governo Dutra (1945-1950), durante o qual vigora o contexto da Guerra Fria e do recrudescimento contra o comunismo, o PCB retorna à ilegalidade em 1947, sendo cassados seus congressistas eleitos em 1945 e 1947. Com isso, ocorre uma reavaliação e uma mudança de posicionamento na qual a superação pacífica do capitalismo é descartada. A busca por mudanças pelo viés institucional foi considerada um passo mal calculado. O partido de massas voltaria a ser um partido de quadros, com revolucionários profissionais que se dedicariam integralmente à causa da revolução, que deveria vir com uma ruptura radical. Essa via está presente nos manifestos de

janeiro de 1948 e agosto de 1950, sendo confirmada pelo IV Congresso realizado em 1954. Essa linha leva o PCB a se posicionar como oposição ao longo do segundo governo Vargas (1950-1954) (Pandolfi, 1995).

Contudo, essa linha não se configurava fielmente na prática. Em 1952, os comunistas voltaram a atuar em sindicatos oficiais,² passando a se aproximar dos trabalhistas ligados ao varguismo. Com o suicídio de Vargas, diante das manifestações populares em favor do presidente morto, o Partido passou a declarar apoio às medidas do governo, assim como à posse de Juscelino Kubitschek contra os anseios golpistas da UDN (*idem*). O ex-militante Jacob Gorender (1987) chega a atentar para o fato que esse descompasso entre a orientação do IV Congresso, os manifestos de 1948 e 1950, e a atuação prática, principalmente no campo da militância, teria levado à formulação de uma nova orientação programática.

O Partido Comunista ainda passaria por uma turbulência, que afetou todos os partidos comunistas no mundo, com a revelação dos crimes de Stálin em 1956. Esse episódio gerou uma crise no imaginário comunista, com alguns setores chegando a se desiludir com o bolchevismo, e foi amplamente debatido pelos órgãos de imprensa do partido (Ferreira, 2002). Em meio à disputa entre duas correntes internas,³ o PCB passaria por mais uma redefinição de sua linha de atuação com a declaração de março de 1958. Nesse documento, é evidenciado o interesse em voltar a ser um partido das massas, e não apenas de quadros, dando maior atenção a um caráter nacionalista, em contraponto aos interesses do capital estrangeiro (Pandolfi, 1995). Jacob Gorender (1987), um dos responsáveis pela declaração de 1958, chega a afirmar que esse rumo seria uma forma de alinhar o programa do partido e a direção com a postura da militância.

Durante pouco mais de 10 anos, notamos a oscilação do PCB pela linha programática do partido de massa ou de quadros. Em seu curto período de legalidade no pós-45, é possível perceber a entrada do partido junto às massas, um objetivo à época, conforme os êxitos eleitorais de 1945 e 1947.⁴ Deve-se ter em mente a participação de intelectuais nesse período, e o contato dos comunistas com as classes populares através do meio cultural, a exemplo do samba. Mesmo quando sua orientação de atuação política passou a ser mais fechado, privilegiando os quadros ao invés das massas, houve uma ponte de contato com as classes populares através do sindicalismo e outras formas de

2 Quando o PCB foi posto na ilegalidade em 1947, o partido orientou seus militantes a abandonarem os sindicatos oficiais e formarem centros operários como contraponto. Essa experiência não alcançou resultados concretos e positivos para o Partido (Gorender, 1987).

3 As correntes em questão seriam a conservadora, ligada a Prestes, Maurício Grabois e Carlos Marighella, e a pragmática, ligada a Jacob Gorender, Mário Alves e Giocondo Dias.

4 Em 1947 o PCB chegou a obter a maioria da câmara municipal do Distrito Federal (Pandolfi, 1995: 147).

atuação política. Já havia uma tradição de participação política do PCB junto às favelas desde os anos 1940, e podemos inserir a criação da UTF dentro dessa tradição, embora essa iniciativa tenha suas especificidades, o que não a descaracteriza como mais um meio de atuação perante as classes populares.

A Batalha do Borel e a formação da União dos Trabalhadores Favelados

A aproximação da militância do PCB com as favelas se deu no contexto de oscilações ideológicas e programáticas escritas acima. Nas décadas de 1940 e 1950 podemos observar tentativas de erradicação de favelas através de processos judiciais de despejo de favelados, muitos dos quais movidos por indivíduos que não necessariamente eram donos de fato ou sequer possuíam documentação comprobatória dos terrenos onde se localizavam essas favelas, os chamados “grileiros”. Também deve-se ter em mente que muitos dos autores por esses processos não estavam realmente interessados na reintegração da posse dessas áreas, mas em indenizações pagas pelo poder público. Com isso, temos a atuações de advogados, alguns ligados ao PCB, em prol dos moradores de favelas nessas contendas judiciais (Gonçalves, 2010), mais uma vez lembrando, em um contexto de maior aproximação do Partido Comunista com as classes populares, sobretudo pelo viés da cultura (Guimarães, 2009).

Em 1954, a imobiliária Borel-Meuron, interessada nas áreas próximas à rua Conde de Bonfim, localizada no tradicional bairro da Tijuca, moveu uma ação contra os moradores da favela do Borel (Gomes, 1980). A fim de evitar um possível despejo, estes conseguiram o apoio do advogado Antoine de Magarinos Torres, morador do bairro da Usina, que propôs a formação, no mês de abril de 1954, de uma associação, denominada a União dos Trabalhadores Favelados (UTF), para coletar os fundos necessários para arcar com os custos do processo judicial. Segundo Lima (1989, p.104), Magarinos Torres era de uma família tradicional de juristas e tinha participado de movimentos democráticos e progressistas como o movimento dos intelectuais pela paz. Ele exerceu uma forte influência na política local e morreu precocemente de um ataque do coração em 1965, já no período da ditadura militar. A despeito de ser sistematicamente acusado pela imprensa da época como um perigoso comunista, é difícil de precisar a natureza da sua relação com o partido comunista. Por se tratar de um advogado, Magarinos Torres procurou assessorar juridicamente os moradores do Borel lutando tanto pela via judicial quanto pela via política⁵ contra a

5 A UTF organizou uma passeata histórica no dia 22 de outubro de 1954 ao Palácio do Cateite e à Câmara dos vereadores para lutar contra a aplicação do mandato de reintegração de posse emitido pelo juiz da 13ª Vara Cível da capital em favor da empresa Borel Meuren (ver jornal *Imprensa Popular* do dia 22 de outubro de 1954).

reintegração de posse da favela pela Companhia Borel Meuren. O papel que exerceu na favela ainda é amplamente lembrado pelos moradores mais antigos:

Ele [Magarinos] era muito querido. Morreu cedo talvez porque se preocupou muito. Era uma criatura fantástica. Não tinha grandes coisas de confusão, não, quando tinha que tirar tirava tudo. Eles [policiais] não queriam que construísse, mas quando a pessoa já tava morando não tinha jeito. O pessoal construía em um dia e no outro já tava morando. (...) O Margarino pra mim foi uma grande criatura, largava as coisas dele e vinha pra cá ajudar (depoimento de Chico da Lapa, 15.02.2011)

O conflito judicial iniciou-se no ano de 1952 e o primeiro mandato de reintegração de posse foi expedido no mês de setembro de 1954. Magarinos Torres conseguiu suspendê-lo, inicialmente, por trinta dias, no mês de março de 1955. A questão ganhou novos contornos quando foi instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara dos Vereadores para verificar a legalidade dos títulos fundiários da Companhia.⁶ Novo mandado foi expedido no mês de dezembro de 1955. A UTF recorreu da decisão e conseguiu suspender *sine die* o despejo dos moradores. Magarinos Torres organizou manifestações populares para evitar a remoção em massa da favela, promovendo mesmo a ocupação da Câmara dos Vereadores. Em tempos de “ameaça vermelha”, estas manifestações suscitaram um forte impacto na opinião pública, estimulando o medo latente de uma pretensa invasão da cidade pelas “classes perigosas” que moravam nos morros do Rio de Janeiro.⁷ Ele recorreu também diretamente às autoridades públicas para evitar o despejo, como foi o caso, em 1958, quando solicitou o apoio do presidente Juscelino Kubitschek⁸ ou quando organizou uma comissão de moradores, em 1960, para solicitar o apoio do Governador da Guanabara, Sette Câmara.⁹

O processo se manteve em aberto, sem uma decisão definitiva, durante vários anos. Magarinos Torres procurou demonstrar que a decisão de expulsar milhares de favelados era inaplicável visto os inúmeros impactos sociais.¹⁰ Ele argumentou também que a desapropriação dos terrenos do morro era muito mais barato do que a construção de casas para reassentar os favelados.¹¹ Diante do impacto social e político de uma expulsão em massa dos

6 Ver o jornal *Imprensa Popular* do dia 19 de março de 1955.

7 O jornal *A Luta Democrática* anunciou no dia 27 de junho de 1954 uma “agitação comunista na favela do Borel”, enquanto que o jornal *Tribuna da Imprensa*, do dia 4 de março de 1955, afirmou que os comunistas estão agindo em um terreno fértil e que a favela do Borel é um barril de pólvora prestes a explodir.

8 *Jornal do Brasil* do dia 4 de junho de 1958.

9 *Jornal de Notícias* do dia 9 de agosto de 1960.

10 Ver o *Jornal O Globo* do dia 30 de janeiro de 1956.

favelados, o poder judiciário solicitou uma intervenção da prefeitura que prometeu, por sua vez, desapropriar a área. No entanto, acabou não arcando com os custos da indenização. Mandatos de reintegração de posse foram, assim, proferidos e anulados sucessivamente até que o governo Brizola decidiu desapropriar definitivamente a área em 1984, através de um acordo com a companhia Seda Moderna, sucessora da Companhia Borel Meuren, no contexto do projeto de regularização fundiária *Cada Família um Lote*.

Este “teatro processual” (Gonçalves, 2010, p.139) colocou em evidência o status sociojurídico das favelas nesta época. O processo do Borel, assim como os inúmeros processos de reintegração de posse de outras favelas da cidade na época, não produziram uma resposta definitiva ao problema, postergando o máximo possível toda e qualquer decisão definitiva. O chefe de polícia do Distrito Federal nos anos 1954/55, coronel Menezes Cortes, afirmou que apesar de concordar que os mandatos judiciais deveriam ser cumpridos, a sua aplicação no Rio de Janeiro poderia produzir uma verdadeira convulsão social com consequências imprevisíveis (Cortes, 1959, p.23). O Direito carecia de instrumentos jurídicos capazes de dar uma resposta convincente aos desafios sociais que a expansão das favelas suscitava. A mais importante resposta jurídica ao problema da proliferação de mandados de reintegração de posse não cumpridos nesta época foi a promulgação da lei federal nº2.875 de 1956, conhecida como lei das favelas, que além de proibir durante dois anos todo e qualquer despejo contra os moradores de favelas da cidade, assegurou aos favelados o direito de ficarem em suas casas, condicionando a sua remoção à construção de casas populares. Tais preceitos reproduziram no corpo da lei a política pública em relação às favelas que as toleravam precariamente sem as consolidar na cidade. Apesar de proteger aparentemente os favelados, esta lei contribuiu ao embasamento jurídico que legitimou, alguns anos mais tarde, a política de remoção em massa dos anos 60 e 70 no Rio de Janeiro.

O papel pioneiro da União dos Trabalhadores Favelados

As atividades da UTF não se resumiram somente à defesa judicial dos favelados, mas procuraram questionar as representações sociais que associavam as favelas à ilegalidade. A natureza ilegal das favelas, imposta oficialmente desde a promulgação do Código Municipal de Obras de 1937,¹² influenciou a práxis política nestes espaços, identificando as favelas e seus moradores à ilegalidade e à marginalidade. Como analisa Strauss, um ato de identificação requer que a coisa referida seja colocada dentro de uma categoria e que o ato de nomear forneça uma diretriz para a ação (Strauss,

11 Ver o Jornal de Notícias 9 de agosto de 1960.

1999, p.38-41). Neste sentido, as favelas poderiam ser toleradas, mas não se admitia a sua perenização no espaço urbano. A identificação das favelas à ilegalidade reforçou a insegurança da posse dos moradores, dificultou reivindicações sociais pautadas no acesso a direitos e impediu a instalação de serviços públicos dentro dessas áreas. Enfim, as favelas não existiam para o planejamento e a gestão da cidade e estavam condenadas a serem mais cedo ou mais tarde erradicadas.

Depois do sucesso da mobilização popular na favela do Borel contra a reintegração de posse da área, a UTF expandiu suas atividades em outras favelas da cidade, procurando congregiar paulatinamente todos os favelados da cidade (Lima, 1989, p.105).¹³ Um aspecto importante que a diferenciava das demais associações de moradores era a estratégia de mobilizar a população não somente a partir de sua identidade territorial, mas também através da construção de uma consciência de classe. Não se tratava somente de favelados, mas também de trabalhadores. Identidade importante em tempos de trabalhismo, quando a cidadania era controlada e negociada segundo as anotações da carteira de trabalho.

Tentando legitimar as reivindicações dos favelados contra os grileiros, a UTF procurou também modificar as denominações de algumas favelas, já que muitas dessas denominações tinham como origem o nome ou a razão social daqueles que se diziam proprietários dos terrenos onde se situavam as favelas. A favela do Borel, por exemplo, se tornou “Independência”, enquanto a favela do Turano, chamado, assim, por causa de um comerciante italiano que explorava comercialmente terrenos nas favelas e cortiços nos seus arredores, passou a se chamar “Liberdade”. Os termos empregados tinham indubitavelmente a intenção de reforçar semanticamente a mobilização social promovida pela UTF, reconstruindo, através da mudança dos topônimos, as representações sociais sobre essas áreas. No entanto, estas novas denominações não resistiram à força do uso já consagrado das antigas denominações.

Além da defesa contra a reintegração de posse, a UTF, sob a forte influência de seu fundador, teve um papel destacado e pioneiro na construção de um

12 Mais do que condenar expressamente as favelas, o Código de Obras estabeleceu um *modus vivendi* (Gonçalves, 2007), já que o seu artigo 349, §9º definiu que a prefeitura deveria providenciar a extinção das favelas e a formação, para substituí-las, de núcleos de habitação de tipo mínimo, ou seja, não se poderia mais destruir as favelas sem prever o reassentamento de sua população. Este princípio jurídico norteou as políticas públicas neste período, neutralizando toda iniciativa de remoção de favelas até o início dos anos 60. No entanto, este princípio não se aplicava no caso da reintegração de posse de terrenos privados, já que era uma decisão do poder judiciário e não uma decisão do poder executivo. Nestes casos, as autoridades públicas procuraram sempre postergar as remoções tendo em vista os impactos sociais e políticos de tais decisões.

13 Segundo Gonçalves (2010, p.113), os centros sociais da UTF estavam presentes nas seguintes favelas: Borel, Jacarezinho, Esqueleto, Santo Anônio, Santa Marta, Formiga, Turano, Alemão, Providência, Manqueira, Salgueiro, Rocinha e Mata Machado.

discurso pautado no acesso a direitos pelos favelados. Magarinos Torres formulou um projeto de lei que reivindicava o direito de posse da terra aos favelados.¹⁴ Nas suas considerações iniciais, este projeto já previa a condenação à política de remoção das favelas para conjuntos habitacionais distantes, política que se consolidou, no entanto, no Rio de Janeiro, a partir dos anos 60. O projeto previa também que o trabalhador favelado teria a capacidade de melhorar paulatinamente o seu barraco se ele tivesse segurança da posse e se lhes fosse facilitado o acesso ao crédito para a compra de material de construção. Além de prever a regularização do solo e a urbanização da área, o projeto pretendia também regularizar a situação dos comerciantes.¹⁵ Apesar dos receios da influência comunista no funcionamento da UTF, este projeto de lei não defendia medidas socializantes, mas procurava, sobretudo, romper o aspecto precário e provisório das favelas, consolidando-as definitivamente à cidade¹⁶ e assegurando aos seus moradores os mesmos direitos dos demais cidadãos.

A UTF não se resumiu aos interesses locais da favela do Borel ou das outras favelas onde existiam suas secretarias, suas iniciativas estimularam a constituição de uma solidariedade entre as favelas. Além das festas, eventos e manifestações que procuravam agremiar todos os favelados da cidade, a UTF procurou reforçar a ajuda mútua entre as favelas. O caso do desmonte do Morro de Santo Antônio a partir da segunda metade dos anos 50 é emblemático: Amoroso (2011) analisou a cobertura da mídia sobre o desmonte desse morro e identificou que a favela ali existente “não saiu na foto”, ou seja, o desmonte foi tratado como uma intervenção pública de melhoria urbanística da cidade sem mencionar que ali viviam milhares de pessoas. No entanto, os impactos sociais e políticos da remoção dessa favela foram notórios. Gomes (1980, p.33) afirma, por exemplo, que um dos critérios para poder obter uma permissão da UTF para construir uma nova moradia no Borel, na segunda metade dos anos 50, era ser justamente originário do Morro de Santo Antônio. Enfim, a sua intenção era se tornar o porta-voz dos favelados, aumentando o poder de mobilização dos favelados, como demonstra as considerações finais do projeto de estatuto da UTF:

Não deixe, favelado, de ingressar na União dos Trabalhadores Favelados, porque você, unido ao meio milhão de favelados existentes no distrito federal,

14 Este projeto de lei nunca foi apreciado pela câmara dos vereadores.

15 Arquivo do Estado do Rio de Janeiro, fundo DPS, n° 1046.

16 O artigo 18 do projeto de estatuto da UTF afirmou que o primeiro objetivo da União era obter para os seus sócios o direito de morar nos terrenos em que ocupam quer por desapropriação, compra ou aquisição da posse ou usucapião. O artigo 19 reivindicava a urbanização das favelas com a instalação de serviços públicos (Arquivo do Estado do Rio de Janeiro, fundo DPS n°293).

poderá tudo, até eleger inteirinha a “Câmara de vereadores do Distrito Federal” e uma grande maioria dos deputados, indicando o nome dos próprios companheiros favelados para representá-lo naquelas casas do povo. A riqueza dos “grileiros” nada valerá contra a força da nossa união.¹⁷

Apesar dos líderes da UTF declararem a sua autonomia política, o apoio dos militantes comunistas era notório como se manifestava pela cobertura ostensiva dada pelo jornal de tendência comunista *Imprensa Popular* às suas atividades. A UTF suscitou uma forte preocupação das autoridades ao ponto do presidente Café Filho afirmar, à época, que era preferível escutar que um batalhão tinha se insurgido que escutar que o povo revoltado desceria das favelas (citado por Coutinho, 1959, p.19). O relatório SAGMACS (1960, p.31) formulou, no entanto, duras críticas às atividades de Magarinos Torres, afirmando que ele tinha “práticas terroristas” de usar crianças e mulheres na frente das manifestações políticas para evitar a violência policial.¹⁸ Segundo o mesmo relatório, a UTF cobrava mensalidades e comercializava terrenos nas favelas e estava em conflito aberto contra a Fundação Leão XIII, forçando mesmo o fechamento do posto desta fundação na favela do Borel. O relatório afirmou ainda que Magarinos andava armado e mandava atear fogo nos barracos quando os moradores se negavam em comparecer às passeatas ou não pagavam as mensalidades devidas à UTF para o seu funcionamento.

Acusada de ser uma associação subversiva, a autorização de funcionamento da UTF foi cassada no dia 24 de janeiro de 1957, as suas principais sedes foram fechadas e vários membros foram presos por determinação do coronel Luna Pedrosa, Diretor da Divisão da Polícia Política e social, em aplicação ao decreto assinado pelo presidente da República, suspendendo o funcionamento de várias aglomerações consideradas subversivas.¹⁹ No entanto, a experiência da UTF suscitou a importância de se constituir associações capazes de mobilizar de forma coletiva o conjunto de favelados da cidade. Este anseio foi recuperado, em 1959, pela criação da Coalizão dos Trabalhadores Favelados da Cidade do Rio de Janeiro (Lima, 1989, p.119), já sob a tutela de políticos tradicionais, próximos ao PTB. Essa associação seria o embrião para a formação, no início dos anos 1960, da FAFEG, futura FAFERJ.

No caso do Morro do Borel, com o golpe que instaurou a ditadura militar no Brasil, as atividades da UTF local sofreram um amplo retrocesso. Devido à perseguição política, sobretudo às embasadas pelas supostas ligações de Magarinos Torres, assim como da cúpula da UTF, com o PCB, a entidade foi forçada a

17 Arquivo do Estado do Rio de Janeiro, fundo DPS n°293.

18 “Nada porém, iguala em violência os métodos do candidato a vereador M.T. [Magarinos Torres] na favela do Borel. Iniciou sua penetração fundando a União dos trabalhadores favelados”. (SAGMACS, 1960, p.31).

19 Diário Carioca do dia 25 de janeiro de 1957.

alterar seu nome local para União dos Moradores do Morro do Borel (UMMB) (Gomes, 1980, Lima, 1989). Outra diferença foi a perda do caráter reivindicatório e político, além da participação unificada de órgãos representativos de outras favelas, passando o maior foco de atuação a ser o de problemas internos do Borel, em sua maioria ligados à infra-estrutura habitacional (*idem, ibidem*).

No entanto, o final dos anos 1970 trouxeram a reorganização do movimento associativo de favelas, em um quadro de maior abertura política do regime militar (Burgos, 1998, Pandolfi & Grynspan, 2002). Surgem, assim, o Movimento de Reorganização da Associação de Moradores (MORA), na Rocinha, a Comissão de Defesa das Favelas da Maré (CODEFAM), além da reativação da Federação de Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro (FAFERJ) (Pandolfi & Grynspan, 2002).

A eleição de Brizola tem sido considerada um marco nas mudanças entre as relações das favelas com o poder público, através da opção pela urbanização ao invés da remoção, e no investimento em programas que consolidassem essas áreas (Pandolfi & Grynspan, 2002). Contudo, deve-se atentar para algumas críticas feitas, como é o caso de Marcelo Burgos, a certos aspectos dessa administração estadual, que não conseguiu superar a divisão simbólica entre os mais financeiramente abastados e os desprivilegiados, além de canibalizar a máquina chaguista e transformar as associações de moradores em braços do Estado, o que acabou por reduzir sua função mobilizatória de reivindicações (Burgos, 1998).

Com relação à política associativa interna do Borel, o final dos anos 1970 também trouxe alterações. Se na fase áurea da UTF temos a predominância do PCB como grupo articulador e contrário ao regime vigente, nesse período temos a entrada de outros atores, grupos de esquerda opositores ao regime militar, como o Movimento Revolucionário 8 de Outubro (MR-8) e a Ação Popular (AP),²⁰ que passaram a disputar espaços de atuação e influência (Amoroso, 2011a)

Nesse contexto ocorreu a reativação da Federação de Associações de Moradores de Favelas do Estado do Rio de Janeiro (FAFERJ). Assim como no Borel, esses grupos de esquerda também disputavam postos de influência nesse órgão, principalmente MR-8 e PCB, com uma maior vantagem para o primeiro. No entanto, mesmo com a rivalidade entre esses dois grupos, não notamos um enfrentamento direto entre esses, pelo contrário, é possível notar integrantes das duas agremiações compondo a diretoria da FAFERJ, como é o caso de José Batista Lira, do Borel, antigo militante do PCB.²¹

A Federação também veicula uma memória sobre a atuação da UTF nessa época, caracterizada pelo pioneirismo e importância da União. Irineu

20 Para maiores informações sobre esses dois grupos ver: Camurça & Reis Filho, 2007 e Ci-ambarella, 2007.

21 Essa afirmação é baseada em uma entrevista de Irineu Guimarães, então presidente da FAFERJ, a Marcos de Lontra Costa, da qual participou José Batista Lira na condição de secretário de divulgação e membro do conselho fiscal da Federação. Ver: Costa, 1980.

Guimarães, seu presidente, ao mencionar o crescimento de filiados desse órgão no início dos anos 1980 chega a mencionar que “o Borel representa toda uma tradição de luta nos trabalhos para a filiação iniciado em 1954.” (Costa, 1980: 24). Ou seja, ao mencionar uma tradição de filiados ao movimento associativo amplo de favelas, ele faz questão de citar o ano de fundação da UTF (1954), além da favela na qual a mesma surgiu, o que sugeriria uma relação entre a FAFERJ e a União. Essa relação traz à tona possibilidades de reflexão sobre uma memória de atuação da UTF, instituição ligada ao PCB, em um período de disputa entre diferentes instituições de esquerda no movimento associativo de favelados, além das próprias favelas. Mesmo possuindo projetos políticos distintos sobre formas de redemocratização da sociedade brasileira, esses grupos conviviam dentro de certa carga de tensão, porém sem partir para um conflito direto, tendo em vista uma série de fatores decorrentes da vigência do governo militar, ainda que em uma fase mais branda (Amoroso, 2011a). Desse modo, podemos notar uma memória hagiográfica sobre a UTF pelos militantes do PCB.²² Mesmo tal memória de ampla valorização não sendo integralmente partilhada, possui um considerável valor reconhecido por membros de outros órgãos de esquerda tendo em vista o pioneirismo da atuação da União, em uma época que os favelados buscavam espaços para fazer valer suas reivindicações e uma nova significação para sua imagem perante a sociedade.

Referências bibliográficas

- Amoroso, Mauro (2011), “Ação política e convivência tática: os grupos de esquerda no Borel durante a reabertura”, *Revista O Social Em Questão*, Rio de Janeiro, n. 24.
- Amoroso, Mauro (2011), *Nunca é tarde para ser feliz? A imagem das favelas pelas lentes do Correio da Manhã*, Curitiba, Ed. CRV.
- Burgos, Marcelo B. (1998), “Dos parques proletários ao Favela-Bairro. As políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro” in Zaluar, A. et Alvito, M. (éd.), *Um século de favelas*, Rio de Janeiro: FGV. p.25-60, 1998.
- Camurça, Marcelo Ayres & Reis Filho, Daniel Aarão (2007), “O Movimento Revolucionário 8 de Outubro (MR-8). Da luta armada contra a ditadura à luta eleitoral no PMDB”, in: Ferreira, Jorge & Reis Filho, Daniel Aarão (orgs.), *Revolução e democracia (1964-...)*, Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, (coleção “As esquerdas no Brasil”, v. 3).
- Ciambarella, Alessandra (2007), “Do cristianismo ao maóismo: a história da Ação Popular”, in: Ferreira, Jorge & Reis Filho, Daniel Aarão (orgs.), *Revolução e democracia (1964-...)*, Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, (coleção “As esquerdas no Brasil”, v. 3).

22 Um exemplo dessa memória hagiográfica pode ser vista no relato de Manoel Gomes, antigo militante comunista do Borel que lança, em 1980, um livro sobre a criação da UTF e a atuação de Magarinos Torres (Gomes, 1980).

- Costa, Marcus de Lontra (1980), "Favelas, Rio: a terceira cidade do Brasil", *Módulo*, Rio de Janeiro, n. 57, fev.
- Conniff, Michael L., (1981), *Urban politics in Brazil. The rise of populism, 1925-1945*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Cortes, Geraldo (1959), *Favelas*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional.
- Costa, Marcus de Lontra (1980), "Favelas, Rio: a terceira cidade do Brasil", *Módulo*, Rio de Janeiro, n. 57, fev.
- Coutinho, Nadyr (1959), *Um ensaio de aplicação das técnicas de organização social de Comunidade num projeto piloto de conjunto residencial para ex-favelados*, Rio de Janeiro, SESC.
- Fortuna, A. et Fortuna, J. P. (1974), "Associativismo na favela", *Revista de administração pública*. nº 4, p.103-113.
- Goirand, Camille (2000), *La Politique des Favelas*, Paris, Editions Karthala.
- Gomes, Manuel (1980), *As lutas do povo do Borel*, Rio de Janeiro, Muro.
- Gonçalves, Rafael Soares (2007), "A construção jurídica das favelas do Rio de Janeiro: das origens ao Código de obras de 1937", *Os urbanistas*, vol.4, nº5.
- Gonçalves, Rafael Soares (2010), *Les favelas de Rio de Janeiro. Histoire et droit. XIX-XX siècles*, Paris, L'Harmattan.
- Gusfield, Joseph R. (1981), *The Culture of Public Problems. Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago, University of Chicago Press.
- Lima, Nísia V. Trindade (1989), *O movimento de favelados do Rio de Janeiro. Políticas do Estado e lutas sociais (1954-1973)*, Dissertação de mestrado em Ciências Políticas, IUPERJ/Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro.
- Medina, Carlos Alberto (1964), *Favela e o demagogo*, São Paulo, Martins Editora.
- Medina, Carlos Alberto (1969), "A favela como uma estrutura atomística: elementos descritivos e constitutivos" *América Latina*, nº 3, juillet-septembre p.113-136.
- Meuren, Waldyr (1959), "Breves considerações sobre a lei das favelas" *Revista Forense*, nº 56. p.462-467.
- Nunes, G. (1980), *Favela, resistência pelo direito de viver*, Petrópolis, Vozes.
- Perlman, J. E. (2002), *O mito da marginalidade. Favelas e Políticas no Rio de Janeiro*, 3eed, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra.
- Silva, Luiz Antônio Machado da (1967), "A política na Favela" *Cadernos Brasileiros*, nº41, p. 35-47.
- Silva, Luiz Antônio Machado da (2002), "A continuidade do 'problema da favela'." in Oliveira, L. L. (éd.), *Cidade: História e Desafios*, Rio de Janeiro, FGV Editora. p. 221-237.
- Silva, Maria Laís Pereira (2005), *Favelas Cariocas 1930-1945*, Rio de Janeiro, Contraponto.
- Strauss, Anselm (1999), *Espelhos e máscaras. A busca da identidade*, São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.
- Valladares, Lícia (2005), *A invenção da Favela. Do mito de origem a favela.com*, Rio de Janeiro, FGV Editora.

A marcha mundial da maconha no Rio de Janeiro Ativismo político e hedonismo carnavalesco na cidade pré olímpica

Marcos Veríssimo

Doutorando do Programa de Pós Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense (PPGA-UFF); bolsita CAPES; pesquisador associado ao Instituto Nacional de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-InEAC) (marcusverissimus@yahoo.com.br)

Resumo

O objetivo desta proposta é apresentar alguns aspectos da pesquisa que venho desenvolvendo, para construção de tese de doutorado. A tese em questão, de caráter etnográfico, se constitui enquanto um estudo comparativo daquilo que se convencionou chamar “cultura cannábica”, tomando como foco as cidades do Rio de Janeiro (Brasil) e Buenos Aires (Argentina). Nestes contextos, um dos traços mais importantes de tal cultura é justamente o ativismo político em torno da liberalização (ou descriminalização) de usos e plantios da maconha (cannabis). Desse modo, pretendo aqui colocar sob descrição e debate a Marcha da Maconha do Rio de Janeiro ocorrida em maio de 2011, onde, sem embargo de seu caráter militante, o que se viu foi um verdadeiro “carnaval” fora de época na orla de Ipanema — não obstante conflitos que surgiram.

Considerações Iniciais

“Ei, polícia... maconha é uma delícia! Ei, polícia... maconha é uma delícia”. Estas eram as palavras de ordem inúmeras vezes repetidas naquela tarde de outono carioca, ocasião em que a Marcha da Maconha do Rio de Janeiro em sua edição do ano de 2011 tomou a Avenida Vieira Souto, junto à orla, no bairro de Ipanema, zona sul da cidade. Viaturas da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) acompanhavam a *marcha*, atuando na contenção do trânsito, garantindo aos manifestantes os direitos de *reunião* e *expressão*, em conformidade com o exercício democrático expresso na Carta Constitucional do país. Duas pistas de rolamento ficaram reservadas aos manifestantes, e apenas uma para o tráfego de veículos, formando assim um considerável engarrafamento.

No âmbito do projeto de tese que venho desenvolvendo junto ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal



Figura 11.1 Saída da Marcha da Maconha no Rio de Janeiro (07/05/2011), Praia de Ipanema — ao fundo, o Morro Dois Irmãos e a Favela do Vidigal

Fluminense,¹ a organização de movimentos e eventos de caráter reivindicatório pró-cannabis acabam (propositada ou inadvertidamente) se articulando no interior de um rol de militâncias distintas cujos focos seriam a conquista e consolidação dos assim concebidos *direitos civis*, ou ainda sob o manto da noção de *direitos humanos* (Veríssimo: 2011 e 2011b).

Destarte, a teoria sociológica dos movimentos sociais têm atentado, desde o último decênio do século passado, para o surgimento de movimentos sociais que têm na busca e consolidação de direitos civis seu mote principal. Assim, grupos de direitos de minorias, GBLT, feministas, quilombolas, o movimento negro, foram todos incluídos em uma categorização que nos permite tratá-los como novos movimentos sociais. (Silvestrin: 2010)

Voltemos, pois, à Marcha da Maconha do Rio de Janeiro. No comando musical daquela manifestação política de caráter essencialmente festivo, as bandas Planta na Mente e Orquestra Vegetal davam o tom com instrumentos de percussão e sopro, executando dezenas de canções populares e marchinhas de carnaval com as respectivas letras adaptadas à *causa* em questão. Dessa forma, a famosa canção intitulada “Cidade Maravilhosa”, um tributo à cidade do Rio de Janeiro, que em sua forma original, assinada

1 Cujo título provisório é “Os autocultivos domésticos e os usos da maconha no Rio de Janeiro e em Buenos Aires: um estudo comparativo da cultura cannábica”.

por André Filho, tem o seguinte refrão:

“Cidade Maravilhosa
Cheia de encantos mil
Cidade Maravilhosa
Coração do meu Brasil”

Ganhou uma versão alternativa na qual sua letra mudou para:

“Ô erva maravilhosa
Cheia de usos mil
Ô erva maralilhosa
Legaliza, meu Brasil”

Já a *marchinha* carnavalesca intitulada “*Bandeira Branca*”, de autoria de Max Nunes e Laécio Alves, na qual se canta originalmente os seguintes versos:

“Bandeira branca, amor
Não posso mais
Pela saudade que me invade
Eu peço paz”

Em sua versão cannábica, por assim dizer, se transforma em:

“Bandeira branca, amor
Não posso mais
Me esconder
Só por fumar erva da paz”

E por aí vão as adaptações musicais gestadas no âmbito deste interessante movimento de caráter artístico, político e cultural, de modo a tornar, para os propósitos deste trabalho, demasiadamente extensa a lista de exemplos. Por isso fico por enquanto apenas com estas duas. A banda *Planta na Mente* (ou simplesmente *o Planta*, como os cariocas se acostumaram a chamá-la) começou a tocar nas ruas do Rio de Janeiro durante o carnaval de 2011, e em poucos meses caiu no gosto de fumantes e não-fumantes da dita planta. Consiste na reunião de amigos *maconheiros*² que decidiram formar um bloco de carnaval e ao mesmo tempo se colocar politicamente pela descriminalização da maconha. E assim têm feito desde então, reunindo enorme sucesso de público e execuções muito bem ensaiadas. A maioria deles até então não tinha domínio sobre nenhum instrumento musical.

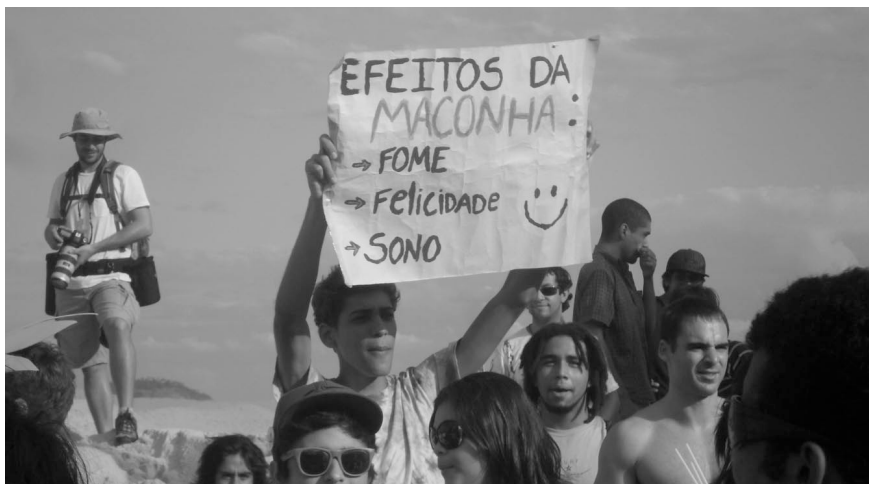


Figura 11.2 Jocosidade na manifestação pró-cannabis nas areias de Ipanema

Após a concentração que teve início por volta das 14 horas, a Marcha da Maconha do Rio de Janeiro saiu do Jardim de Alah pontualmente às 16:20, ou seja, no *horário internacional da maconha*, senha para se acender um *baseado*.³ Nos pouco mais de quatro quilômetros que separam a concentração (no Posto 11) e o ponto de chegada da Marcha (no Arpoador), passando pelo lendário Posto 9,⁴ milhares de pessoas seguiram cantando, dançando, socializando-se e, eventualmente, fumando maconha. Apesar da insistência dos organizadores do evento em recomendar aos participantes para que não fumassem a *erva proibida* durante a Marcha — uma vez que, neste caso, deixariam de estar meramente exercendo seu direito de *expressão* e *reunião* e incidindo num ilícito penal que poderia ser formalmente reprimido pela Polícia — pude ver dezenas de pessoas com seus *baseados* na mão durante todo o trajeto. O cheiro também era facilmente notável por quem quer que cruzasse o caminho daquela manifestação.

-
- 2 Não utilizo aqui a designação “*maconheiro*” como uma categoria acusatória — o que é comum se verificar na cidade do Rio de Janeiro. Ocorre que, para além desta conotação, a palavra é também utilizada entre pessoas que compartilham a assim compreendida *cultura cannábica* para se referir a si próprios.
 - 3 O número tem origem no código norte-americano para lidar com delitos relacionados à maconha (420). “O horário (...) é uma convenção estabelecida nos Estados Unidos pelos consumidores de maconha para dar início às manifestações a favor da despenlização” (CASTILLA: 2006, 106 — tradução livre).
 - 4 Tradicionalmente um ponto de encontro de *maconheiros* e outras tribos (BARBOSA: 1998).



Figura 11.3 Viaturas da PM interditando o fluxo de trânsito para a realização da Marcha da Maconha

Contudo, apesar de canções e palavras de ordem provocativas, além de pequenas ilicitudes, a Marcha seguiu seu rumo normalmente, sem pressa, sem confusões ou contratempos, como uma bonita demonstração de cultura cívica em um cenário de cartão postal. Isso quase até o final. Após o sol já ter se posto no Rio de Janeiro, aconteceu algo que destoou daquela festa que até então tinha sido a Marcha da Maconha do Rio de Janeiro em 2011. E é disso que nos ocuparemos na próxima seção.

O tumulto e seus desdobramentos.

De onde eu estava, no meio da multidão da Marcha, notei que um homem estava sendo arrastado pelo pescoço por um policial para o outro lado da rua, onde haviam viaturas policiais. Dezenas de pessoas que participavam da manifestação foram atrás, logo em seguida, alguns gritando indignados. Na condição de etnógrafo, percebi que não tinha outra coisa a fazer que não fosse ir ao encontro daquele pequeno tumulto que se formava. Tudo aconteceu muito rápido. Quando eu ia chegando bem perto daquela confusão em que o manifestante detido já se encontrava imobilizado pelos braços por quatro policiais que o cercavam, ainda pude sentir meus olhos arderem um pouco por conta do spray de pimenta acionado por um dos militares, visando dispersar as pessoas que pareciam querer encurralá-los.

Alguém disse em voz alta: “*PM safado!*” — e foi agarrado pelos longos cabelos, e levado em direção à viatura. Ao mesmo tempo, mais um manifestante

encontrava-se detido, também agarrado pelos policiais, totalizando três manifestantes detidos. Um dos advogados da Marcha da Maconha (que fora para o Ato vestido de terno e gravata) se aproximou, procurando saber o que se passava. Até então tudo parecia muito confuso para mim. Os rapazes detidos foram colocados no interior das viaturas, e os PMs informavam ao advogado para onde eles seriam levados: 14^a. DP, no bairro da Gávea.⁵

Dois deles, os que haviam sido detidos depois, por xingar os PMs, eram menores de idade. Por isso, só o primeiro a ser detido, dando início a toda aquela confusão, foi levado para a delegacia na parte de trás da viatura — na *caçapa*, para utilizar o jargão policial corrente. O capitão da PM que comandava aquele destacamento de policiais empregado no evento procurava acalmar os ânimos. Alguns minutos após iniciadas as detenções, as viaturas partiram levando os três rapazes para a Delegacia, enquanto o advogado, que, após recomendar a estes que ficassem calmos enquanto esperassem por ele na DP, foi antes até a dispersão da Marcha, que a essa altura chegava ao fim.

Acompanhando tudo de perto, neste momento pedi ao advogado para ir junto até a Delegacia, e ele, que já me conhecia como um antropólogo que estava escrevendo uma tese sobre a *cultura cannábica*, concordou. Assim, eu, ele, e mais um manifestante (também advogado, mas sem o terno e gravata) tomamos um táxi e nos dirigimos para a 14^a DP. No caminho, comecei a ficar mais inteirado sobre o que se passara. O primeiro manifestante detido, assim o fora porque havia colado um adesivo com a folha da *cannabis* na moto de um dos policiais que fazia a escolta da Marcha. E, segundo disseram outros participantes da Marcha, havia feito isso mais de uma vez, até ser pego e levado para a viatura. Morava na cidade de Ubatuba, no estado de São Paulo, e viajara para o Rio de Janeiro só para participar da Marcha da Maconha. Os dois advogados estavam tranquilos e convictos de que aquele caso, por assim dizer, *não ia dar em nada*.

Quando chegamos à 14^a. DP, os três manifestantes detidos já iam começar a ser ouvidos pela delegada de plantão naquele momento. O policial que havia efetuado a primeira detenção, arrastando pelo pescoço o manifestante paulista, logo me reconheceu, e eu a ele. Havia sido meu aluno na disciplina de Antropologia, quando esta integrava a grade curricular do Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (CFO/PMERJ).⁶ Ele, que na época de CFO era um aluno calmo, aplicado, e que demonstrava bastante

5 DP: Delegacia Policial.

6 A partir do primeiro semestre letivo do ano de 2010 a disciplina “Antropologia” foi retirada do Curso de Formação de Oficiais da PM fluminense — e este, consiste em uma formação de caráter iminentemente militarizada, em regime de internato, e com duração de três anos, nos quais os futuros oficiais ficam no quartel-escola que é a Academia Militar D. João VI durante toda a semana, só retornando para suas casas na sexta-feira à noite. Domingo à noite já têm que estar aquartelados.

interesse nas discussões da disciplina de Antropologia, me cumprimentou com um aperto de mão e foi logo entrando no assunto da detenção. Para ele, era muito abuso, um absurdo o que o rapaz fizera — “colar adesivo de maconha na moto”.

O jovem oficial estava atuando nas ruas há apenas cinco meses, após formado Tenente da PMERJ. Lotado em um Batalhão da Zona Sul da cidade, gostava de trabalhar nas ruas, fazer o patrulhamento, comandar os praças. Em suma, estava gostando de ser policial. O problema é quando aparecem esses contratemplos, como o daquele dia. “*Tava tudo bem, não tava, professor?*” — me indagou.

Enquanto os envolvidos na ocorrência policial eram ouvidos pelos policiais civis, o advogado da Marcha e o capitão que comandava o operativo policial que atuou naquela manifestação tinham uma espécie de conversa-chave para a causa do sucesso do *evento*, como logo me foi dado notar. Tratava-se de estabelecer o número de participantes que a Marcha da Maconha tinha sido capaz de levar às ruas naquele ano na cidade do Rio de Janeiro. Na medida em que os números tornados consensuais na opinião pública são dados a partir da estimativa que é feita pela Polícia Militar, quando a respeito disso indagada pelos veículos de comunicação, em grande medida, o sucesso ou insucesso deste ativismo está diretamente relacionada com a capacidade de seus organizadores em construir estes números no diálogo com os policiais.

E foi o que aconteceu naquele momento na porta da Delegacia. Enquanto o capitão, de início, afirmou que tinha certeza em poder afirmar que no mínimo três mil pessoas tinham estado na Marcha naquele dia, o advogado, demonstrando bom humor e camaradagem para com o policial, afirmou que o cálculo deste estava muito aquém do *número real*, por assim dizer. “*Tinha cinco mil pessoas, pelos nossos cálculos, não tinha menos do que cinco mil... talvez mais*”, afirmava o advogado. Ainda no táxi, a cominho da delegacia, este havia afirmado que era preciso estabelecer junto à PM o número de 5.000 participantes na Marcha daquele ano, era uma meta, e que o que acontecera no final era algo que ameaçava o estabelecimento deste consenso. A torcida era para que os PMs não estivessem muito mal-humorados. E não estavam.

Continuavam conversando amavelmente, e lamentando que tivesse acontecido aquele tumulto no final de uma manifestação tão pacífica. E neste ponto concordavam. Não fosse esse pequeno *imprevisto*, por assim dizer, afirmava o capitão, já poderia estar a caminho de casa. A crítica á atitude do manifestante paulista, pivô de toda aquela situação, era um consenso na conversa — inclusive para os amigos deste que tinham vindo com ele de Ubatuba e no momento se juntavam ao grupo que conversava do lado de fora da DP.

Durante esse bate-papo, tocou o celular do capitão (que vem a ser este da figura 11.4). Era a repórter que tinha acompanhado a manifestação (a da figura 11.4), e perguntava justamente qual era a estimativa dele para a quantidade de manifestantes reunidos naquele dia. E ele disse, sem pensar: “*cinco*



Figura 11.4 Sob o olhar de um participante da Marcha da Maconha, o oficial de polícia que comanda o grupo de PMs conversa com equipe de jornalistas que cobriam a manifestação

mil". No dia seguinte, o jornal de maior circulação na cidade do Rio de Janeiro noticiava que o “evento, que começou às 14 horas, reuniu cerca de 5 mil pessoas — mil a mais que no ano passado — na orla de Ipanema” (Vasconcelos: 8 de maio de 2011). Fatos jornalísticos, *verdades* estabelecidas no debate franco, cordial e aberto entre o representante da Marcha da Maconha e o representante da Polícia Militar.

Voltando à delegacia, após todos os envolvidos terem sido ouvidos, o manifestante que havia vindo de Ubatuba, que colara o adesivo na moto da PM, que com sua atitude disparou o processo conflituoso, saiu da delegacia na condição de testemunha (e não de indiciado), ao passo que os outros dois (menores) foram indiciados por *desacato*. A delegada encarregada do caso não achou, segundo me explicou o advogado da Marcha da Maconha, um tipo penal para enquadrar o participante da marcha por colar adesivos na moto da PM. Os outros dois sim, ao ofenderem os policiais em serviço, haviam incorrido inequivocamente, segundo a interpretação da delegada, no crime de *Desacato*. Assim se acomodava, enquanto verdade tornada oficial, o tumulto que apenas ameaçou obliterar o brilho daquela tarde e início de noite em que os *maconheiros* cariocas, *baseados* nas mãos, com o vento da praia a empurrar o cheiro da erva para a cidade que olhava, por assim dizer, a banda passar, gritavam a plenos pulmões: “Ei, polícia... maconha é uma delícia!” e outras tantas provocações. A festa já havia sido um sucesso.

Manifestações, eventos, festas.

Organizar uma Marcha da Maconha requer a articulação entre diferentes coletivos que militam em torno de causas relativas à *cultura cannábica*. Assim ganha forma e conteúdo a Marcha da Maconha, iniciativa mundial que vai se articulando nacionalmente com base em movimentos e organização de caráter local. E se, num passado muito próximo, quando tais movimentos e articulações ainda se restringiam a atuar quase que exclusivamente nas capitais dos estados, agora se espriam para o interior e regiões metropolitanas. Assim foi, no ano de 2011, no estado do Rio de Janeiro. Dessa maneira, tive a oportunidade de acompanhar muito de perto, além da Marcha da Maconha na capital, que se deu na praia de Ipanema, também as outras duas que vieram acontecer no estado, e que vêm a ser as dos municípios de Niterói e Rio das Ostras.

Com uma população que atualmente se aproxima do meio milhão de habitantes, a cidade de Niterói compõe a assim chamada Região Metropolitana do Rio de Janeiro, margeando a entrada da Baía da Guanabara. Desde a época do Império Brasileiro (1822 — 1889), quando a cidade do Rio de Janeiro — da qual é bastante próxima — era a sede do Império e da Corte, Niterói foi instituída como capital da província (posteriormente estado) do Rio de Janeiro, condição que deixou de ostentar em 1975, quando da fusão do estado do Rio de Janeiro com o estado da Guanabara (hoje, cidade do Rio de Janeiro, que passou a ser então a capital do estado).

Ali, a marcha da maconha foi organizada pelo *coletivo* Marcha da Maconha de Niterói, composto quase que exclusivamente por estudantes de graduação, em sua maioria da Universidade Federal Fluminense (UFF), de carreiras como Direito, Psicologia, Comunicação, etc. As reuniões do *coletivo* se davam no espaço do Diretório Acadêmico (DA) dos estudantes de comunicação da UFF, no Instituto de Artes e Comunicação Social (IACS), localizado no bairro do Ingá. Nas semanas que antecederam a Marcha da Maconha de Niterói, pude estar presente em quase todas as reuniões, que eram quase diárias, ajudando na organização, na panfletagem, e tentando empreender o que se convencionou chamar em antropologia de *observação participante* (Foote-Whyte: 1980).

Os militantes niteroienses realizaram ainda, um mês antes da realização da Marcha, a *Semana Verde*, um interessante fórum onde a discriminação e a proibição da maconha e outras drogas foram postas em pauta e discutidas por políticos, policiais, juizes, neurocientistas, sociólogos, advogados, etc. As mesas de discussão que foram organizadas tiveram lugar na Faculdade de Direito da UFF e no Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da mesma universidade. Com isso, conseguiram dar bastante visibilidade à primeira Marcha da Maconha realizada naquela cidade.

Na véspera do evento choveu, e a previsão do tempo tinha prognósticos pouco otimistas para o dia 15 de maio de 2011, quando da realização do mesmo. Em decorrência, na noite e início da madrugada que antecederam ao dia



Figura 11.5 Marcha da Maconha de Niterói (15/05/2011). Ao final, manifestantes se reúnem para formar o desenho da folha de cannabis nas areias da Praia de Icaraí

da Marcha (portanto, na virada de sábado para domingo), vários integrantes do coletivo, em suas trocas de e mails, irmanaram-se no sentimento de apreensão e esperança, alguns dizendo que rezariam para Deus, outros para Jah,⁷ para que o sol se abrisse com todo o vigor no dia seguinte. Se chovesse, seus planos iriam, literalmente, por água abaixo. Olhei de minha janela e o céu parecia estar se limpando, permitindo ver várias estrelas. A sensação de contentamento que experimentei me mostrou, naquele momento o quanto eu estava envolvido naquilo que meus interlocutores do *coletivo* estavam (com razão) interpretando como um “*momento histórico*” da cidade. Assim vivenciei o que Roberto da Matta denominou “*Antropological blues*” (Da Matta: 1978)

E de alguma maneira, aconteceu como se todas aquelas preces tivessem sido ouvidas pelas divindades. Fez um lindo domingo de sol, e a Primeira Marcha da Maconha de Niterói, pontualmente às 16:20, ganhou a rua em frente à Praia de Icaraí ao som do Planta na Mente. Por onde passava, com enorme barulho e animação, a manifestação parecia seduzir os transeuntes. Nas janelas dos edifícios, pessoas acenavam, aplaudiam e davam inúmeras sinalizações de apoio. A Marcha de Niterói também foi um sucesso. Após o termino da mesma (e só então!), uma chuva bem fina começou a cair dos céus da cidade. Segundo os números noticiados na

7 Jah corresponde ao próprio Deus na cosmologia filosófico-religiosa do Rastafarismo (Ver: Castilla).



Figura 11.6 Aparição dos músicos do Planta na Mente convidando a platéia do Rio das Ostras Jazz & Blues Festival para acompanhar a Marcha da Maconha

imprensa local, o número de pessoas reunidas naquele dia foi cerca de 500 manifestantes.

Assim como aconteceu no Rio de Janeiro, uma das palavras de ordem mais gritadas pelos manifestantes durante a Marcha da Maconha foi: “*Ei, polícia... maconha é uma delícia...*”. Os policiais que acompanharam a manifestação e coordenaram o fluxo de trânsito em Niterói me pareceram nitidamente mal humorados quando comparados aos policiais que acompanharam a manifestação no Rio — e ao contrário destes, que não ostentaram armas, portavam fuzis e metralhadoras quando do lado de fora das viaturas. Contudo, nenhum tumulto, confusão ou prisão foi registrado.

A terceira e última Marcha da Maconha realizada no estado do Rio de Janeiro em 2011 teve lugar na cidade de Rio das Ostras, localizada na assim chamada Região dos Lagos, grande zona litorânea que engloba vários municípios que investem no potencial turístico que em maior ou menor medida conseguem imprimir à vida social. Em Rio das Ostras não é diferente. Todos os anos, acontece na cidade o Rio das Ostras Jazz e Blues Festival, levando para lá grandes nomes da música internacional e arrastando legiões de admiradores para os palcos montados na cidade. A Marcha da Maconha de Rio das Ostras do ano de 2011 (também a primeira a acontecer naquela cidade) aconteceu no final do mês de junho, durante o Rio das Ostras Jazz e Blues Festival, de alguma maneira se incorporando extra-oficialmente à programação deste.

Organizada pelos alunos do Pólo de Rio das Ostras da Universidade Federal Fluminense, esta Marcha teve início ao final do concerto da Bryan Lee



Figura 11.7 Marcha da Maconha de Rio das Ostras (24/06/2011), realizada durante o Rio das Ostras Jazz & Blues Festival

Band, quando os integrantes do Planta na Mente fizeram uma aparição magistral (figura 11.7), levantando cartazes e arrastando dali uma pequena multidão de cerca de quatrocentas pessoas pelas ruas quase vazias da cidade, de lindo visual.⁸ A Marcha da Maconha e o Festival de Jazz e Blues aconteceram durante o feriado de *Corpus Christis*, fazendo assim com que a cidade estivesse cheia de turistas de quinta-feira até domingo.

As circunstâncias levaram a ser esta a primeira marcha da maconha formalmente descriminalizada, após o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, no dia 15 de junho, pela legalidade do movimento Marcha da Maconha em todo o Brasil. Para empreender o trabalho de campo durante o *feriadao* de *Corpus Christis* em Rio das Ostras, reservei meu lugar em um ônibus *sui generis*, por assim dizer, chamado *Cannabus*.⁹ Foi uma iniciativa dos músicos do Planta na Mente, que tocaram animando também aquela Marcha. Como precisavam de um ônibus para levarem os instrumentos necessários (alguns de grande porte, como tuba e surdo), alugaram um ônibus de viagem e abriram espaço para pessoas que não eram da banda para ajudar a financiar o transporte. E foi assim que eu embarquei no *Cannabus*.

8 No caso de Rio das Ostras, não tive acesso ao número tornado oficial de *marchantes*. O número que aqui apresento se baseia em meu próprio cálculo visual, comparando-a com a Marcha de Niterói, que reuniu um pouco mais de pessoas.

9 Em uma clara alusão à *cannabis*.



Figura 11.8 Barraca do etnógrafo, em primeiro plano, no *camping* em Rio das Ostras

O veículo apanhou os passageiros na Cinelândia, praça histórica no centro da cidade do Rio de Janeiro, onde se localizam a Câmara dos Vereadores, o Teatro Municipal, o Museu Nacional de Belas Artes e a Biblioteca Nacional. O encontro para o embarque fora marcado para a noite de quarta-feira, véspera do feriado. Assim que o motor do *Cannabus* foi ligado, o primeiro de muitos baseados foi aceso. Durante toda viagem (que durou mais ou menos três horas) foram consumidos muitas dezenas de cigarros de maconha, que giravam entre todos os passageiros que quisessem deles se servir. Foi uma viagem animada, musical e psicoativa. Risos, músicas, pilhérias e desafios foram uma constante, ajudando na socialização de todas as pessoas.

Chegando na cidade já de madrugada, barracas de *camping* foram montadas na varanda e no quintal da casa que os músicos do Planta na Mente haviam conseguido para ficarem hospedados. A casa era pequena, e só tinha um banheiro. De modo a que, em razão da superlotação de mais de quarenta pessoas para ocuparem aquele espaço, logo pela manhã de quinta-feira, algumas pessoas foram procurar vaga nos *campings* locais. Foi o que fiz, junto com um grupo de não músicos que, como eu, havia pegado uma “*carona*” naquele “*ônibus mais esfumado do mundo*” — como dele já era dito. De tarde, já estávamos todos acomodados em um quintal transformado por seu dono em *camping* (figura 11.8).

A Marcha da Maconha de Rio das Ostras não foi acompanhada pela Polícia, mas por viaturas da Guarda Municipal. Seu trajeto, ao contrário do que aconteceu nas outras duas Marchas aqui descritas, não passou por áreas densamente habitadas, como a Praia de Ipanema e a Praia de Icaraí. Dessa

maneira, a Marcha da Maconha de Rio das Ostras não foi vista por muita gente, tendo sido muito mais um deleite para aqueles que marchavam (ou desfilavam?). Além disso, ventava muito na tarde em que foi realizada, um vento frio que também tornava inóspita para banhistas a belíssima praia por onde passou. Não fosse isso, talvez a Marcha tivesse arrebanhado mais gente pelo caminho.

Considerações Finais

De 1985 (quando o Brasil deixou de ser gerido politicamente por uma Ditadura Militar que implementou um *estado de exceção* por mais de 20 anos — 1964/1985), até o momento atual, muito se fala em consolidação da democracia. Com a promulgação de uma nova Constituição em 1988, desde o início adjetivada como uma *constituição cidadã*, o assunto “*cidadania*” entrou definitivamente em pauta, na imprensa, na academia, etc. Contudo, o maior empecilho à experiência de cidadania plena não a encontramos assim, simplesmente, nas duas décadas de domínio político dos militares, não por si só. Segundo o historiador José Murilo de Carvalho, a própria experiência civilizatória da constituição de um Estado brasileiro é como que refratária à consolidação da igualdade e da cidadania, ainda um longo caminho a ser percorrido (Carvalho: 3003).

Sendo assim, manifestações como a Marcha da Maconha, em que os manifestantes saem às ruas em exercício pleno de seus direitos democráticos, têm se multiplicado nas últimas décadas e ocupado os espaços públicos das cidades brasileiras (Veríssimo: 2011b). Assim é com a *Parada do Orgulho Gay* (na defesa dos direitos dos pares homoafetivos), com a *Marcha das Vadias* (contra a impunidade nos casos de violências praticadas contra mulheres), e com a *Caminhada em Defesa da Liberdade Religiosa* (que denuncia o crime de intolerância no plano religioso), para ficarmos em apenas poucos exemplos. Todas estas manifestações têm ganhado as ruas da cidade do Rio de Janeiro, e imprimindo uma maneira bastante carioca de protestar: com alegria, batuques, provocações jocosas, não raro promovendo um *carnaval fora de época*.

Neste sentido, a forma como tais manifestações são vivenciadas na prática, acaba desmentindo seus nomes. Uma *marcha* (seja da *maconha* ou das *vadias*) traz em seu nome a referência a um modo de se movimentar militarizado (marchando). Paradas são acontecimentos militares, etc. Por outro lado, se há coisas em comum entre todos estes *movimentos*, uma das principais é justamente esse *ethos* carnavalizante (e por vezes anárquico) com o qual se apresentam diante da população, não raro convidando-a a participar de uma grande festa. Certamente o contrário do *ethos* metódico, encompassado, marcial, militar. E assim se faz política. Na Marcha de Niterói, me chamou especialmente a atenção o grande número de famílias (com crianças e idosos incluídos) que vinham às suas janelas, acenando e manifestando seu apoio — talvez nem tanto à causa, mas certamente à festa que se fazia nas ruas.

No que concerne à Marcha da Maconha, muito provavelmente em função do caráter hedonístico da *cultura* tomada como bandeira, isso ganha contornos ainda mais nítidos. É o que podemos ver demonstrado no trabalho de Mauro Leno Silvestrin sobre a Marcha Mundial da Maconha como um ativismo político. Segue abaixo a fala de um antropólogo de 31 anos de idade, registrado como depoimento no texto de Silvestrin a respeito do tema:

você não vê, assim a, marcha pelo preço mais barato da cerveja, a marcha pelo fim dos impostos do tabaco. As pessoas tem uma relação com o objeto de consumo de não problematizar, porque ele é um objeto de consumo de prazer. Eu não vou tomar uma cerveja aqui e vamos discutir agora como está o mercado internacional do lúpulo, foda-se, eu vou tomar uma cerveja para começar a falar de futebol. É mais ou menos como a maconha. Ninguém quer fumar maconha pra conversar: e aí, qual é a melhor estratégia pra gente falar com o deputado tal. Pô, você quer fumar pra dizer que gosto bom, e tal, e quanto foi o jogo. Complicado você organizar militância em torno de uma prática de lazer, de consumo. A melhor forma de você fazer militância nessa área é chamar as pessoas para celebrar aquela cultura, pra vir aqui, gritar sou maconheiro com muito orgulho, com muito amor, eu ouço a Rádio Legalize, eu entro no fórum do Growroom, eu compro na Jardins Urbanos e no La Cucaracha¹⁰ (op. cit. Silvestrin: 2010)

Contudo, a problematização acaba acontecendo na medida em que consegue se travestir em festa. O poder público, por sua vez, aí incluindo a Polícia, tem atuado no sentido de garantir que tais manifestações do tipo ganhem as ruas, se configurando em movimentos democráticos e exercício de cidadania. Some-se a isso o fato de a cidade do Rio de Janeiro estar se preparando para grandes eventos internacionais que a colocarão no centro da mídia mundial, que são a Copa do Mundo (2014) e os Jogos Olímpicos (2016). Neste sentido, a forma como os movimentos aqui aludidos se colocam no espaço público acabam se coadunando com uma pretensa vocação festiva inerente à própria imagem que se tem (e que se quer fortalecer) da cidade.

Cumpra, pois, da parte dos governantes e da Polícia, cuidar para que tudo saia bem. Daí o caráter formalmente tranqüilo da cobertura policial em um evento em que lhes era dito direta e provocativamente que “*maconha é uma*

10 A Radio Legalize é ouvida na internet e marcada por uma forte militância antiproibicionista, tendo em sua programação um leque bastante variado de estilos musicais, a exemplo do rock, reegae, rap, funk, etc. O Growroom é um site onde canabicultores e curiosos trocam informações sobre cultivo e ainda promove a sociabilidade entre pessoas que mais ou menos aderem à assim chamada *cultura cannábica*. Jardins Urbanos e La Cucaracha são lojas que vendem produtos para plantios diversos, com foco especial e propaganda direcionada para o plantio de cannabis. A primeira fica no bairro da Tijuca enquanto a segunda tem seu endereço em Ipanema.

delícia". Esta aparente tranqüilidade da mesma força policial que ainda aplica (não raro, ainda que de maneira bastante relacional) penas arbitrárias e violentas a consumidores de maconha quando surpreendidos (Veríssimo: 2008 e 2010, Grillo; Policarpo; Veríssimo: 2011), foi mais verdadeira na cidade do Rio de Janeiro do que em Niterói, onde os PMs foram à Marcha fortemente armados. Em Rio das Ostras, a PM nem esteve presente, conforme registrado na seção anterior.

De acordo com esta lógica, é tolerável para os policiais já preparados por seus superiores para atuar em ocasiões como estas, que os provoquem ao propagandear as supostas delícias da *erva*. Daí a colar adesivos com a folha da cannabis nas motos da corporação vai uma grande distância. Algumas pessoas com quem tive a oportunidade de conversar sobre o tumulto da Marcha do Rio, admitiram também ter colado adesivos nas motos da Polícia. Ocorre que, muito provavelmente por conta de sua condição de cariocas, e por isso mesmo conhecedores das práticas policiais na cidade, souberam eficientemente expressar sua aparente anarquia sem serem surpreendidos. Dessa maneira, coube ao paulista ser objeto da correção imposta pelos policiais em relação àquilo que viam como extrapolação, absurdo.

Referências Bibliográficas

- Barbosa, Antônio Rafael (1998), *Um abraço para todos os amigos: algumas considerações sobre o tráfico de drogas no Rio de Janeiro*, Niterói, EDUFF.
- Carvalho, José Murilo (2003), *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, São Paulo, Civilização Brasileira.
- Castilla, Alicia (2006), *Cultura Cannabis*, Buenos Aires. Edição da Autora.
- Da Matta, Roberto (1978), "O Ofício do Etnólogo ou como ter "Antropological Blues"" in: Nunes, Edson de Oliveira, *A Aventura Sociológica*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978.
- Foote-Whyte, William (1980), "Treinando a observação participante", in: Zaluar, Alba, *Desvendando Máscaras Sociais*, Rio de Janeiro, Francisco Alves.
- Geertz, Clifford (1989), *A Interpretação das Culturas*, Rio de Janeiro, LCT.
- Grillo, Carolina; Policarpo, Frederico; Veríssimo, Marcos (2011), "A Dura e o Desenrolo: efeitos práticos da Nova Lei de Drogas no Rio de Janeiro", in: *Revista de Sociologia e Política*, dossiê Crime, Segurança e Instituições Estatais: problemas e perspectivas, Curitiba, Universidade Federal do Paraná.
- Kant de Lima, Roberto (1995), *A polícia na cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*, Rio de Janeiro, Editora Forense.
- Kant de Lima, Roberto (2008), *Ensaio de Antropologia e Direito*, Rio de Janeiro, Lumen Júris.
- Kant de Lima, Roberto, Pires, Lênin e Eilbaum, Lucia (2010), *Conflitos, Direitos e Moralidades em perspectiva comparada*, Rio de Janeiro, Garamond.
- Labate, Beatriz Caiuby et alii (orgs.) (2008), *Drogas e Cultura: novas perspectivas*, Salvador, EDUFBA.

- O'Donnel, Guillermo (1986), *Contrapontos: autoritarismo e democratização*, São Paulo, Vértice.
- Silvestrin, Mauro Leno (2009), *Baseados na Lei ou legalizar o baseado: a atuação do Ministério Público na proibição do movimento social Marcha da Maconha e a formação de redes de militância pró cannabis*, Belém: XXVII Reunião Brasileira de Antropologia.
- Vasconcelos, Monique (2011), "Três presos na Marcha da Maconha", Rio de Janeiro, *O GLOBO*, 08 de maio.
- Veríssimo, Marcos (2008), *A Lei e a Moral: Apontamentos para o estudo da lógica jurídico-policia no Brasil*, trabalho apresentado nas V Jornadas de Investigación en Antropología Social realizadas em Buenos Aires.
- Veríssimo, Marcos (2010), "A Nova Lei de Drogas e seus dilemas: apontamentos para o estudo das formas de desigualdade presentes nos interstícios do ordenamento jurídico-penal brasileiro", in: *Civitas: Revista de Ciências Sociais* — dossiê Conflitualidade social e acesso à justiça. Porto Alegre, volume 10-número 2 (maio-agosto).
- Veríssimo, Marcos (2011), *Cultivos cariocas e culturas portenhas: um estudo comparativo dos plantios urbanos de maconha*, Curitiba, Trabalho apresentado na IX Reunião de Antropologia do Mercosul.
- Veríssimo, Marcos (2011a), *Territórios e sociabilidades: um estudo comparativo do consumo de drogas no Rio de Janeiro*, Salvador, Trabalho apresentado no XI Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais.
- Veríssimo, Marcos (2011b), *Ativismos, Direitos e Garantias na América Latina Contemporânea: uma abordagem comparativa de lutas políticas e demandas coletivas*, Buenos Aires, IV Seminario Internacional Políticas de la Memoria

Brigadas vecinales de observación de derechos humanos Construcción de un movimiento social de vigilancia de las políticas de vigilancia

Laura Escudero Zabala

Resumen

Brigadas Vecinales de Observación de Derechos Humanos, es un nuevo movimiento social creado en Madrid, el cual se vale de la acción colectiva no violenta como modo de enfrentamiento ante los controles de identidad por perfil étnico que son efectuados por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en las calles de la ciudad. De este modo se propuso en el año 2010 una investigación etnográfica de carácter cualitativa para conocer el modo en el que se construye un colectivo de vigilancia ante las políticas de vigilancia que están activas en la Comunidad de Madrid.

Abstract

“Brigadas Vecinales de Observación de Derechos Humanos” is a new social movement born in Madrid. It uses non-violent collective action as a way to fight against the identity controls based on ethnic features organised by the Police Force around the city. An ethnographic research by using qualitative techniques had been proposed to get to know the way a surveillance group is constructed, facing the political surveillance which is on active service in the Community of Madrid.

¿En qué medida inciden las políticas públicas en los espacios públicos? ¿Existen espacios públicos de acceso simbólicamente restringidos para algún colectivo social? ¿Cómo se articulan los discursos de “prevención ciudadana y seguridad” con las prácticas? ¿Qué formas de cuestionamiento de la categoría “ciudadano” se dan en el espacio público? ¿De qué modo la sociedad civil incide en el cambio de las políticas públicas? ¿Qué poder se les otorga desde la población y ante qué poder se construyen los movimientos sociales? ¿Qué modos de acción colectiva se están dando en la ciudad? ¿Qué concepciones se

manejan en la ciudadanía sobre las denominadas “acciones colectivas no violentas”?

Recogiendo todas estas preguntas; adentrémonos en la ciudad de Madrid.

El aumento de la presencia de los Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el espacio público es un escenario que preocupa al colectivo a estudio en esta investigación; especialmente si la intervención policial está destinada a realizar controles de identidad. El colectivo entiende por control de identidad “*actuaciones de la policía planificadas, donde el espacio se limita y se controla la movilidad de las personas que allí se encuentran para proceder a su identificación*” (2011:12). Sin embargo, según los participantes del colectivo, a pesar del discurso predominante del Ministerio de Interior y de la propia Policía, no todos los ciudadanos son susceptibles a ser identificados, sino que son principalmente las personas migrantes las que sufren los controles de identidad.

Ante este tipo de “controles de identidad selectivos”, nace un nuevo movimiento social en la Comunidad de Madrid en el año 2009, el cual se hace llamar Brigadas Vecinales de Observación de Derechos Humanos (de ahora en adelante BVODH). Se trata de una experiencia que ha surgido recogiendo ideas de movimientos como son “Las Brigadas Civiles de Observación de los Derechos Humanos” en Chiapas y Guatemala, las “*Cop Watch*” de Estados Unidos y el “Movimiento de Objeción de Conciencia” del Estado Español.

Según la exposición de motivos que hacen, el colectivo se construye como respuesta organizada a los controles policiales dirigidos contra las personas migrantes, con el propósito de hacer visible el rechazo a los mismos así como visibilizar estas situaciones de injusticia y practicar la ayuda mutua y la solidaridad entre los ciudadanos.

BVODH, se constituye, en palabras de éstos, ante el discurso que transmite la policía de necesidad de “seguridad ciudadana”; identificando, reteniendo y deteniendo sistemáticamente a personas por el mero hecho de presentar unos rasgos físicos determinados: restringiéndoles el uso de los espacios públicos e imponiendo una serie de limitaciones que afectan a sus libertades.

Igualmente, acusan a estas políticas de ser mecanismos de control social, que generan enemigos entre los vecinos, además de enfatizar las fronteras y dificultar la confianza e igualdad. Autoras como Galdón (2010) cuestionan estas políticas de prevención, y expresa también cómo las políticas de vigilancia y control llevadas a cabo por el Estado afectan de forma desproporcionada a ciertos grupos sociales, a los que no se les persigue por sus actitudes, sino por sus cualidades, la autora hace especial alusión a las víctimas de la desigualdad, jóvenes y a los migrantes. Ésta menciona cómo estas políticas han sido cambiadas del “modelo reactivo”; es decir, de intervención después del delito, para desarrollar una perspectiva que apuesta por la “intervención preventiva” y la identificación de los factores, personales y ambientales, que hacen probable la perturbación de la “tranquilidad pública”.

Frente a estas circunstancias, BVODH se ve con la responsabilidad de actuar dando una respuesta directa y organizada para hacer del control motivo de indignación, como dicen Laraña y Gusfield (2001) en oposición a los códigos dominantes, pretenden hacer visible al poder, para someterlo a control, de ahí su lema: “vigilando a los vigilantes”.

Estas “políticas de prevención” no sólo están siendo cuestionadas por BVODH sino que ciertas asociaciones, colectivos, incluso ciertos sindicatos del mismo Cuerpo de Policía han denunciado públicamente los controles de identidad argumentando su ilegalidad. No obstante, en contraposición a la denuncia social, el Ministerio del Interior y por consiguiente el Gobierno de España, niega que se estén realizando detenciones indiscriminadas de inmigrantes.

Las confrontadas posturas tomadas por los diferentes habitantes de la ciudad sobre los controles de identidad, están siendo tema de controversia y discusión entre la ciudadanía ya que afecta de manera directa a los ciudadanos de Madrid debido a la presencia tanto en los medios de comunicación como en la misma calle.

Brigadas Vecinales de Observación de Derechos Humanos, una experiencia de acción directa no violenta

Este escenario sugiere cierta novedad en el Estado Español; tanto por la controversia que está gestándose en la ciudadanía con opiniones e ideas sobre los controles de identidad contrapuestas, como por el modo mediante el cual el colectivo de BVODH se enfrenta a lo que consideran un “conflicto social”. Por este motivo a principios del mes de septiembre del año 2010 comenzó una investigación etnográfica de carácter cualitativa la cual tenía como objetivo conocer el modo en el que se construye un movimiento social de vigilancia, ante las políticas de vigilancia activas en la Comunidad de Madrid. De este modo, se presentan en este escrito datos recabados en un año de investigación de campo, aún en curso. Datos que a pesar de no ser definitivos son lo suficientemente relevantes como para comprender cómo nace y se constituye un colectivo como es BVODH, como un movimiento social con intencionalidad de cambio de las políticas de vigilancia vigentes en la Comunidad de Madrid.

El colectivo de BVODH, según se auto definen en el primer “Informe de BVODH 2010-2011: Controles de identidad racistas en Madrid” (2011:11), *es un espacio el cual están construyendo un grupo de vecinos y vecinas de la ciudad de Madrid ante las políticas discriminatorias de control social (racistas, xenófobas y clasistas) que se imponen en los barrios de Madrid.*

En primer lugar, es importante dar cuenta de que BVODH nace ante la concepción de la existencia de políticas discriminatorias de control social las cuales vulneran los derechos humanos de los ciudadanos de Madrid. Se

considera relevante destacar la noción que tiene el colectivo de BVODH sobre los derechos humanos ya que es de ésta, de donde parten para llevar a cabo la acción de denuncia social en los barrios.

Cabría pensar que la concepción sobre los “derechos humanos” es única, es decir, en el año 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó la llamada Declaración Universal de los Derechos Humanos; creando de este modo un concepto exclusivo de lo que tendría que entenderse por “derechos humanos”. Sin embargo, los conceptos no son construidos únicamente por ciertas personas, sino que cada persona da sentido y carga de contenidos diferentes a los conceptos. Por este motivo, es interesante ver como más allá de la defensa y la aplicación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el colectivo de BVODH reconstruye el concepto de derechos humanos. Así, vemos como dan sentido al concepto de derechos humanos en contraposición a las acciones llevadas a cabo por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y como consecuencia, en contraposición del poder del Estado que legitima esas acciones.

De este modo, para el colectivo de BVODH las prácticas de la Policía, es decir, los controles de identidad por perfil étnico y la política que las hace posibles, se asumen como una vulneración a los derechos humanos y abuso de poder por parte de la autoridad. Así lo observamos en las siguientes citas recogidas durante el trabajo de campo.

Vemos, el día 22 de mayo, en una de las asambleas sobre migraciones que se llevaron a cabo dentro del movimiento 15-M en la Puerta del Sol de Madrid, cómo se construyen los controles de identidad por los participantes del colectivo:

(...) persecución de las personas migrantes, tratar de sospechosos de delito a las personas migrantes, (...) Dice que la Policía criminaliza al colectivo con este *tipo de prácticas* (...) (Notas del cuaderno de campo. Raquel,¹ participante de BVODH)

(...) Dice que Brigadas Vecinales de Observación de los Derechos Humanos, (...) un grupo de vecinos que se han organizado para actuar en contra de las redadas que se realizan sistemáticamente a todos aquellos que por sus rasgos fenotípicos no se consideran del Estado Español. (...) Dice que la Policía criminaliza al colectivo con este tipo de prácticas y que algunos vecinos estábamos hartos de verlo en la puerta de nuestros portales a diario y pensamos en hacer algo. (Notas del cuaderno de campo. Raquel, participante de BVODH)

1 Todos nombres han sido sustituidos por nombres falsos a modo de preservar el anonimato de los informantes.

Asimismo, otra participante del colectivo expresaba, cómo fue recogido en las notas de campo en una de las salidas de brigada por los barrios (día 27 de mayo del 2011).

Me dice que ella no está en contra de la Policía, que ella está en contra de esta política en concreto (...) que esta política no es tolerable. (Valeria, participante de BVODH)

Por otro lado, en los panfletos que son repartidos en las salidas por los barrios de la ciudad de Madrid recalcan la misma idea, como vemos a continuación.

La justicia más elemental impide realizar acciones discriminatorias en función de criterios étnicos. La Ley española y los Convenios Internacionales así lo reconocen, pese a lo cual el Ministerio del Interior, con el acuerdo de la Unión Europea, las efectúa constantemente.

Del mismo modo, en la siguiente cita recogida en el "Informe de las BVODH sobre los controles racistas en Madrid" (2011:41) en el cual muestran diferentes conversaciones que presencian distintos informantes con Policías Nacionales en medio de un control de identidad.

Ayer día 24 de marzo de 2011, a las 23:30h, salía del metro de Oporto y me topé con dos policías gritándoles a dos personas que habían detenido (...).

Supuestamente no llevaban documentos de identidad consigo. Los policías empujaron al hombre en varias ocasiones, gritaron a ambos y se negaron a revelarles la dirección y el nombre de la comisaría o centro donde les conducían, a pesar de que la joven se lo preguntaba para informar a un conocido por teléfono. Insultaron también al hombre varias veces y luego le condujeron al coche de policía riéndose de él y llamándole de varias formas, como por ejemplo "chitown de los cojones."

Vemos por tanto, que la concepción que tiene BVODH sobre derechos humanos es construida en contraposición a la concepción que tienen los órganos de poder como son consideradas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o el Ministerio del Interior sobre los derechos humanos. Por este motivo, es interesante observar al mismo tiempo, cómo configuran las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado el concepto:²

2 Verbatims recogidos por los participantes de BVODH en el Informe de las BVODH sobre los controles racistas en Madrid (2011: 42-44) en el que exponen las diferentes respuestas de la Policía a

No son criterios raciales, paramos tanto a negros como a rumanos
Tenemos criterios propios de identificación. (...) el ochenta por ciento de los delitos los cometen extranjeros

(...) ¿Tu meterías en tu casa a tres musulmanes-negros-terroristas, que vienen de la selva? Aquí tienen que respetar las leyes. Cuando un español va a Marruecos le tratan mal y aquí los marroquíes viven de puta madre. ¿Crees que eso es justo? ¡Que se jodan y se vayan a su puto país!

El noventa y cinco por ciento de estos delitos los cometen rumanos y magrebíes; nosotros trabajamos con estadísticas

Por tanto, cómo podemos ver la conceptualización sobre los derechos humanos es claramente contradictoria; mientras BVODH percibe y construye los controles de identidad como vulneración de los derechos fundamentales, los discursos y prácticas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado remiten a la "seguridad ciudadana".

Es desde estas concepciones contrapuestas desde donde se ve el colectivo en la legitimidad de cuestionar y vigilar las prácticas policiales y por tanto las políticas que respaldan esas acciones policiales. De este modo, BVODH lleva a cabo un cuestionamiento sistemático de estas prácticas, que como vemos en palabras de los mismos brigadistas "*son prácticas policiales persecutorias y discriminatorias que vulneran derechos y libertades*".

Las prácticas policiales de identificación discriminada por perfil étnico, crean en algunos vecinos un sentimiento de control social que se traduce en esta iniciativa vecinal del colectivo BVODH la cual denuncia que "*(...) los controles de identidad son la expresión más cruda y extrema del control del espacio público, impiden relaciones en igualdad que creen prácticas de confianza, el uso libre de las calles y cualquier iniciativa social naciente entre gentes de cualquier nacionalidad*".³

La situación que viven ciertos vecinos de Madrid y la creencia en la igualdad de derechos, lleva al movimiento vecinal de BVODH a desarrollar acciones bajo la creencia del deber social y la solidaridad con el vecino; creándose como consecuencia un cuestionamiento de las prácticas policiales llevadas a cabo por el Ministerio del Interior sobre un sector de la población en los barrios de Madrid.

Se contempla, mas allá de la lucha contra los controles de identidad, un compromiso con la situación del vecino; es decir, BVODH crece como colectivo de un compromiso social basado en el apoyo mutuo y la solidaridad. Es

3 Cita cogida del panfleto de información que reparte el colectivo en sus salidas por los barrios de Madrid.

importante observar cómo el colectivo se muestra ante los vecinos de la ciudad de Madrid como un recurso humano de apoyo mutuo al que acudir y con el que compartir situaciones de injusticia social. Los militantes de BVODH entienden que generar situaciones de apoyo mutuo es necesario porque los controles de identidad no solo atañen a las personas identificadas, ni siquiera únicamente a las personas migrantes. El colectivo considera que los controles de identidad son un mecanismo de control social y por tanto algo que implica toda la sociedad. De la siguiente manera lo expresan varios participantes de BVODH.

las redadas me incumben desde el momento en el que tengo que ver casi diariamente en mi propio portal a mi vecino retenido". (9.12.2010, Sandra, participante de BVODH)

controles de identidad no solo son cosa de las personas migrantes, sino que es cosa de todos" (16.11.2010. Carla, participante de BVODH)

Del mismo modo, como veremos en el siguiente fragmento,⁴ en la exposición de motivos que el colectivo hace vemos de nuevo cómo el apoyo mutuo y la solidaridad son el motor de la acción del colectivo.

(...) consideramos que tenemos la posibilidad y la responsabilidad de actuar, individual y colectivamente, para hacer que el control que, en definitiva nos afecta a todas las personas, vuelva a ser motivo de perplejidad e indignación. Por eso pensamos que hay que visibilizar estas situaciones de injusticia y practicar la ayuda mutua y la solidaridad". (Fragmento recogido del blog de BVODH)

Esta concepción de apoyo mutuo que vemos puesta en práctica con los vecinos de los barrios madrileños, es plasmada del mismo modo en las relaciones intergrupales del colectivo. Así, la solidaridad, el compromiso grupal y sobre todo el apoyo mutuo hacen que se creen un tipo de relaciones que dan forma a un "ideario colectivo". Entiendo por "ideario colectivo" que la idea principal del grupo es "la colectividad", es en ésta en la que basan todas sus acciones, relaciones y en la que se configura todo el proceso del colectivo de BVODH. Asimismo, el ideario colectivo de BVODH es imprescindible para la acción directa en los barrios, como se analizará en las próximas páginas.

El ideario colectivo se ve al mismo tiempo influido por las relaciones que mantienen con otros colectivos, las cuales hacen que BVODH, como conjunto, se vaya construyendo y reconstruyendo en base a la experiencia diaria

4 BVODH cuenta con una página web en Internet en la cual se pueden seguir al colectivo.

y en contacto con otras experiencias. Esto es, las relaciones de apoyo mutuo que mantiene el grupo con experiencias de movimientos sociales paralelos hacen que se vaya actualizando, reconstruyendo, el modo de operar como colectivo. Las redes sociales que crea el colectivo aportan ayuda y por tanto directa o indirectamente, influyen aportando aspectos importantes para la configuración ideológica y práctica del colectivo. Se puede decir que con la vivencia con otros colectivos y movimientos hacen que se vayan actualizando repertorios de acción y pensamiento. Del mismo modo, la experiencia previa de participantes de BVODH en otros movimientos ha nutrido a BVODH dando sentido a la experiencia colectiva de denuncia social.

Esta experiencia que va generando al mismo tiempo un “ideario colectivo” va tomando forma en un colectivo de estructura horizontal, como expresó una militante en uno de mis primeros días de contacto con el colectivo “*no hay estructura interna*” (Carla, participante de BVODH); es decir, no existen jerarquías dentro del colectivo, todos los participantes tienen el mismo peso en la toma de decisiones. Este tipo de organización horizontal se muestra en el modo en el que el colectivo toma las decisiones.⁵ Y es que las decisiones del colectivo se toman de manera asamblearia, asamblea en la cual puede participar todo miembro del colectivo.

Por otro lado, BVODH para facilitar el modo de operar hace uso de comisiones. Las comisiones son grupos compuestos por los mismos miembros del colectivo, las cuales se encargan de un tema en concreto, decidido previamente con el resto del colectivo en la asamblea, que atañe a todo el grupo. En ellas se delegan funciones que entre todos los miembros de BVODH no podrían llevarse a cabo. Mediante este modo de “sub-organización” se confirma la horizontalidad del colectivo ya que además, las comisiones son de carácter flexible, cualquier miembro de BVODH puede colaborar en ellas o dar su opinión sobre los temas que se trabajen sin participar directamente.

Así, todas las propuestas que se hagan desde las comisiones, las decisiones que se tomen desde éstas como las propuestas individuales que haya, deben de ser expuestas en la asamblea del colectivo, ya que como ha quedado dicho no hay jerarquía alguna en el colectivo y las decisiones finales deben de ser consensuadas por la colectividad. De este modo vemos como me explicaba una de las militantes de BVODH “(...) *siempre todo, todo todo pasa por la asamblea*” (3.11.2010. Ana, participante de BVODH).

En cuanto a qué personas conforman el colectivo hay que decir que no es un grupo cerrado ni cuenta con una ideología determinada; sino que se trata de un colectivo vecinal el cual lucha contra los controles de identidad por perfil étnico y apuesta por la lucha desde la sociedad civil, por este motivo se muestra abierto a toda la ciudadanía que quiera colaborar en esa labor. De este modo

5 Ver Tabla 12.1. Acción directa no violenta de BVODH.

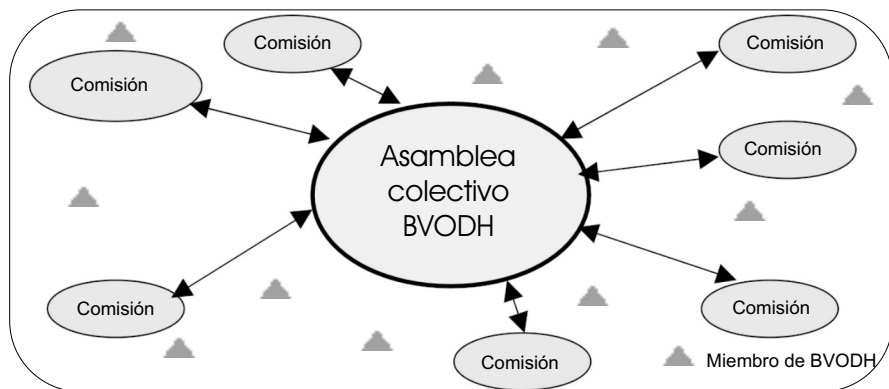


Figura 12.1 Toma de decisiones del colectivo de BVODH. Elaboración Propia

podemos encontrarnos desde personas de tan solo veinte años hasta personas jubiladas participando activamente en el movimiento, sin embargo es de resaltar que gran parte del colectivo cuentan con experiencias de militancia previas en otros colectivos así como que muchos de los participantes cuentan con estudios universitarios de la rama de las ciencias sociales, dato que sugiere cierto conocimiento sobre modos de organización y pautas para acciones más allá de lo convencional. Para comenzar trabajando con el colectivo ha de completarse una pequeña formación la cual imparten los miembros del colectivo; se trata de un taller en donde se dan informaciones referidas a la ilegalidad de los controles de identidad por perfil étnico, así como ciertas pautas para la acción colectiva como brigadista ante uno de ellos.

Atendiendo al contexto histórico-cultural es importante enfatizar la forma de organización del colectivo y es que vemos como BVODH se trata de un movimiento social que poco tiene que ver con los movimientos sociales tradicionales. Estos movimientos tradicionales, como expresa Laraña y Gusfield (2001), surgieron con la sociedad industrial, nacieron y se desarrollaron sobre una base clasista, que respondía a la estructura social característica de las sociedades industriales. Este tipo de movimientos se configuran como organizaciones en defensa de intereses concretos en los cuales no existe una preocupación por la construcción de una identidad colectiva. Asimismo su forma de organización es jerárquica, respetando los sistemas de protesta establecidos, es decir, pretendiendo conseguir objetivos concretos dentro de las normas impuestas (Ibarra, 2000). Por este motivo, es importante atender a BVODH ya que choca y rompe completamente con la noción de movimiento social tradicional sumergiéndose en los nuevos movimientos sociales en el cual predomina otro tipo de complejidad como es el caso de BVODH, con estructura horizontal.

Sin embargo, es importante indicar que a pesar de que no haya órganos organizadores que preparen la acción, BVODH lleva a cabo una actuación sistemática de acción directa contra las fuerzas públicas.

El pilar más importante del colectivo es la acción directa en los barrios de Madrid, este enfrentamiento directo en el espacio público se lleva a cabo de una manera no violenta⁶. Esto es de resaltar ya que como bien expone Tarrow (1997) la mayor parte de las formas de acción colectiva tradicionales se centraban en la violencia siendo la relación entre desafiantes y desafiados directa; sin embargo, aunque el Estado moderno haya producido un aumento en la cantidad de acción colectiva, el grado de violencia ha disminuido considerablemente. De este modo, vemos como BVODH realiza un enfrentamiento activo directo contra lo que ellos consideran el problema: la vulneración de los Derechos Humanos por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, no obstante sin realizar este enfrentamiento desde una posición violenta como se mostrará a continuación.

Estos controles de identidad que realizan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado pueden ser encontrados en cualquier espacio de la ciudad madrileña y por este motivo las brigadas no tienen designado específicamente un barrio en donde realizar la acción. Sin embargo viendo los recorridos que realizan los miembros de BVODH se puede decir que se construyen entre los miembros de BVODH ciertos imaginarios urbanos como los llamaría Canclini, es decir, hay ciertos espacios de la ciudad de Madrid que se construyen como susceptibles a controles de identidad, se cargan a ciertos espacios de contenidos y representaciones generando imaginarios sobre el espacio. Esos imaginarios urbanos, basados en discursos de los vecinos de los barrios y las experiencias individuales, generan en el colectivo de BVODH prácticas de vigilancia; es decir, los miembros de BVODH al salir a realizar su acción colectiva, se dirigen a esos espacios construidos como “espacios de conflicto” como pueden ser metros, parques, plazas, intercambiadores etc., los cuales generalmente se encuentran situados en barrios en los cuales hay un gran número de población migrante, con la expectativa de encontrarse control de identidad y la intención de visibilizar el conflicto ente los ciudadanos.

Julia manda un email, (...) a ver si alguien se anima a hacer brigada por Oporto que en el último mes cada vez que ha salido una brigada por Oporto ha habido Policía Nacional haciendo control de identidad a personas migrantes”. (Notas del cuaderno de campo. 21.02.2010)

(...) pregunta si vamos a la Plaza de Cabestreros que suele haber controles

(...) (Notas del cuaderno de campo. 05.05.2011)

Como he mencionado previamente los imaginarios urbanos se construyen en base a la propia experiencia y también mediante los discursos de los vecinos con los que interactúan en sus salidas por los barrios.

Valeria (...) dice que le ha dicho antes un chico con el que ha hablado que en Colonia de Jardín suelen ponerse últimamente la Policía a hacer redadas y que podríamos ir allí” (Notas del cuaderno de campo. 27.05.2011)

María dice (...) que podríamos ir a Plaza Elíptica que se ponen secretas en el intercambiador casi todas las mañanas que ella ha pasado por ahí. (Notas del cuaderno de campo. 27.05.2011)

El colectivo se organiza para la acción colectiva en los barrios por brigadas, es decir, en grupos de no menos de cuatro personas previamente preparadas en el taller de formación del colectivo, para realizar una acción colectiva. Estas brigadas salen a las calles de Madrid presentándose ante la ciudadanía simbólicamente, haciéndose visibles mediante un chaleco naranja y como consecuencia denunciando la existencia de un conflicto social. No obstante, la acción colectiva no consta únicamente en la visibilización del conflicto social mediante su presencia, sino que conlleva una actuación activa. Para ello, las brigadas se reparten unos roles; como se ha dicho anteriormente la acción colectiva debe estar configurada por mínimo cuatro miembros que hayan realizado el taller de formación con el colectivo y por lo tanto conozcan el modo de proceder y las diferentes funciones que debe de haber en la actuación de una brigada.

Existen por tanto, un reparto de roles previo a la actuación en el cual se establecen tres figuras: Informador, interlocutor y documentador.

El rol del informador o informadores; tiene la función de hablar con los vecinos del barrio sobre los controles de identidad, repartir panfletos de información sobre BVODH e información sobre derechos humanos y su vulneración así como informar de la iniciativa del colectivo para parar los controles.

El interlocutor; es el que interviene en caso de que se esté realizando un control de identidad por perfil étnico. Éste tiene la función de conversar con la policía con el objetivo de detener el control e intentar que no se lleven a ninguna persona detenida por carecer de permiso de residencia ya que afirman que se trataría de una falta administrativa y no penal, equiparable a una infracción de tráfico (BVODH. 2011).

Por último existe la figura del documentador; éste en el caso de que la brigada encuentre un control de identidad, se encarga de anotar lo observado en el control, es decir, cuantas personas identifican, cuantas personas detienen, hora y lugar del control etc. La función de documentación es de máxima relevancia además debido a que la acción colectiva traspasa el momento de la

salida de la brigada, es decir, con la documentación de los controles de identidad se crea un registro sobre los controles de identidad en la ciudad de Madrid lo cual utilizan para generar un Informe⁶ de denuncia social sobre los controles por perfil étnico en Madrid.

Mediante estas tres funciones la labor de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se ve cuestionada por el colectivo de BVODH; de este modo es interesante preguntarse: ¿quién vigila a quién? Veamos fragmentos recogidos durante el trabajo de campo en donde podemos dar cuenta de ello:

El chaleco es naranja, tiene dos bandas brillantes y en la espalda pone Brigadas Vecinales de Observación de Derechos Humanos (Notas del cuaderno de campo. 23.11.2010)

(...) por el camino me dice que sabía que estaría la policía realizando una redada y que "por fin les pillamos (Notas del cuaderno de campo. 22.02.2011)

Vemos en estos fragmentos cómo se va construyendo un proceso de empoderamiento por parte de los brigadistas ante las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en donde la "seguridad ciudadana" es cuestionada.

(...) me dice de nuevo el chaleco da poder, somos nosotras las que vigilamos, no ellos" (Notas de campo. 05.05.2011)

La acción colectiva de BVODH de vigilancia y acción trasciende más allá de la misma acción en los barrios siendo un trabajo arduo y continuo en el tiempo. Así después de un año de trabajo en los barrios de Madrid y con 113 salidas de brigadas realizadas, los miembros de BVODH presentaron en el mes de julio en Madrid el informe elaborado a partir de la documentación recogida en cada salida de brigada. En este informe expusieron, entre otros datos, cómo el 42% de las salidas realizadas por los barrios de Madrid encontraron control de identidad discriminatorio por presentar rasgos "no autóctonos" en los cuales 414 han sido las personas identificadas y 78 las personas finalmente detenidas.

Por último, tratar un tema de importancia para un tipo de acción colectiva como la que lleva a cabo BVODH. El enfrentamiento directo no violento que realiza el colectivo no ofrece, en principio, a las autoridades el menor pretexto válido para la represión; sin embargo, se tiene constancia de que han sido penadas varias brigadas con sanciones que ascienden hasta 500 euros por persona, amparándose en el artículo 23H de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, el cual expone "provocación de reacciones en el público que

6 El primer y hasta ahora único Informe fue presentado el día 27 de julio en Madrid en donde se mostraron los datos obtenidos de 113 salidas de brigadas realizadas entre 2010 y 2011.

Tabla 12.1 La acción directa no violenta de BVODH. Elaboración propia

ACCION DIRECTA NO VIOLENTA DE BVODH	
VISIBILIZACION DEL CONFLICTO EN EL ESPACIO PUBLICO	Presencia de las brigadas en los barrios
	Informar sobre los controles de identidad a los vecinos
	Conversación con Policia
DENUNCIA SOCIAL	Documentación continuada de los controles de identidad
	Elaboración y presentación del Informe sobre los controles de identidad

alteren o puedan alterar la seguridad ciudadana". Esta situación no ha hecho más que dar la razón al colectivo sobre la ilegalidad de los controles de identidad, que como se ha dicho antes son negados por el Ministerio del Interior a pesar de ser visibles a los ojos de los ciudadanos. Así como ha dado razones a los brigadistas para denunciar, según palabras de los mismos brigadistas, la coacción que existe por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado hacia los observadores de derechos humanos; haciendo eco al mismo tiempo de control social que denuncian.

Conclusiones

A pesar de que se trate de una investigación en curso; se puede afirmar que BVODH, como movimiento social es una novedad a nivel Estatal y esto la hace interesante para las ciencias sociales por sí misma.

Como hemos visto a lo largo del escrito, su acción y visibilización en los espacios públicos ha conseguido sacar a cuestión pública, las políticas de "seguridad ciudadana" activas en la Comunidad de Madrid. La estructura horizontal del colectivo y el apoyo mutuo del que se valen para justificar sus prácticas, generan un "ideario colectivo" el cual es la herramienta principal para llevar a cabo todas las acciones. Así se ve cómo las acciones que se llevan a cabo en los espacios públicos, basados en la unión de los participantes se tratan de acciones directas no violentas. Estas acciones directas no violentas se ejecutan en base a dos ejes principales que son: la visibilización del conflicto en el espacio público y la denuncia social del mismo.

Bibliografía

- Brigadas Vecinales de Observación de Derechos Humanos (2011), *“Informe de las BVODH sobre los controles de identidad racistas en Madrid. 2010-2011”* Madrid.
- Ciudades sin fronteras (2010), *¿Por qué son ilegales los controles de identidad y las redadas?* En: <http://www.ciudadessinfronteras.net/?q=node/68>. Accedido el 17 de abril del 2010.
- Cruz, R. (2008), *Historia, política y cultura de los repertorios de movilización, En Repertorios. La política del enfrentamiento en el s. XX.* CIS, Madrid.
- Galdón Clavell, G. (2010), *La ciudad asustada. Seguridad, control y exclusión más allá de la forma urbana.* En: http://uoc.academia.edu/gemma/Papers/239507/La_ciudad_asustada
- Ibarra, P. (2000). *¿Qué son los movimientos sociales?* En: <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Que%20son%20los%20movimientos%20sociales.pdf>
- Inmigrapenal, *Informe “Controles de identidad y detención de inmigrantes. Prácticas ilegales”.*
- Laraña, E. y Gusfield, J (2001), *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*, CIS, Madrid.
- Sindicato Unificado de Policía, *La policía ejecuta las órdenes políticas que vulneran los derechos de los inmigrantes.* En: <http://www.sup.es/10/005.pdf>
- Tarrow, S. (1997) *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política.* Alianza Universidad, Madrid.

La cuestión de la participación en la encrucijada de la gobernanza urbana

David Veloso Larraz

Bolseiro de Investigação, Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra

Resumen

El objetivo de esta ponencia es analizar en profundidad los sentidos y la situación de la participación ciudadana y la “cuestión participativa” en el modelo contemporáneo de gobernabilidad de las ciudades: la gobernanza urbana. Al contrario que la perspectiva crítica, que concibe la participación ciudadana como el motor de un modelo social alternativo a la democracia liberal, la perspectiva hegemónica observa otras cualidades en la participación que permiten fortalecer sus discursos y prácticas. Esta ambivalencia se plasma en la ramificación de múltiples procesos participativos dispares según los objetivos políticos de los gobiernos locales: en algunos casos llegando a producirse rupturas con el modelo dominante, como han sido los expansiones globales de la cuestión participativa y sus mecanismos políticos (los presupuestos participativos en Brasil, la planificación participativa de Kerala, etc.); en otros representando aperturas para la ciudadanía, otorgando mayor peso a la voz de las personas en la toma de decisiones y en la propia forma de gobierno; y en otros un cierre total que persigue la despolitización e instrumentalización de la participación ciudadana para promover ciertas dinámicas, como es el caso de la gentrificación. Así pues, la participación como fenómeno social complejo exige una comprensión desde la sociología crítica para que desde su perspectiva aplicada se pueda caminar hacia procesos de justicia social que transformen la realidad.

¿Qué es la gobernanza urbana?

La reflexión adopta forma de pregunta cuando se inicia como primera jugada para establecer respuestas a la amalgama de significados y sentidos que albergan las palabras-conceptos en sus decires y haceres. Con el objetivo de deshilar nuestro objeto de estudio hemos de comprender en primer lugar el qué para luego ir respondiendo las siguientes preguntas que nos surgirán

recursivamente. Esta primera aproximación nos sitúa en el terreno de la definición, por lo que podremos indagar la construcción social de la retórica dominante, lo que el pensamiento hegemónico instituye para formar esa comunidad de valores con los que se postula para su expansión.

Una de las frases del refranero popular, que aguarda un sin fin de conocimientos cargados de proceso cognitivos, nos dice que “el que da primero da dos veces”. En la pregunta sucede algo similar, quien pregunta primero define una serie de conceptos que han de ser conocidos por los sujetos y, al mismo tiempo, canaliza las respuestas hacia una forma que pretende ser normalizada. Pero, ¿qué define la realidad? -pregunta ontológica de partida para pensar lo político, la política y las políticas. La realidad es lo que es pero también es lo que no es. El envés y revés forman ese todo real. De ahí que para el poder la forma de la realidad ha de afirmarse/negarse con el objeto de justificar y legitimar sus prácticas y discursos. Por lo que empezar con una auto-pregunta para explicar al lector que se comprende por la gobernanza urbana, tiene por objeto analizar la cognición de la temática aludida y sus dimensiones relacionales.

La intertextualidad que caracteriza la cultura postmoderna también se plasma en el lenguaje político, y por ende en las políticas urbanas. Así, esta tipología de conceptos que pululan en los discursos se caracterizan por una disgregación entre el significante, el significado y el sentido, formando un cajón de sastre en el cual la (con) fusión de los contrarios llega a jugar una papel central para la creación de los marcos culturales de la hegemonía. El “segundo” Wittgenstein en su libro “Investigaciones Filosóficas” apuntaba que estos procesos semánticos se producen en lo que el autor define como juegos del lenguaje, es decir en el propio uso contextual del lenguaje más que en la lógica significativa (1952). Un ejemplo claro lo encontramos en el uso de la palabra sostenibilidad, la función pragmática (“atrápalo todo”) funde formas significativas que van más allá de la literalidad de su qué. Lo mismo ocurre con otros términos cargados de sentidos para el pensamiento crítico, así podemos escuchar diversas interpretaciones cuando se habla de democracia, socialismo o participación, la confusión es tal que en algunos casos la apropiación hegemónica ha anulado y agotado las definiciones subalternas. Y es que la confusión es el principio de estructuración de todo laberinto que, a su vez, es la conjunción de encrucijadas.

La gobernanza urbana es una más de estas encrucijadas del laberinto que se ha redefinido en las últimas décadas. Se suele presentar como un modelo que se fundamenta en el motor del consenso y que aspira al bienestar de la sociedad (de todas las partes). De esta manera, los conflictos sociales, presentes en cualquier forma de hábitat/habitar de la ciudad moderna, se canalizan a través de dispositivos que no contemplan salidas posibles a sus dictados de aceptación, son jugadas de *sí o sí*. Ni siquiera deja espacios para la lógica dicotómica del *sí o no*. El *no* implica salirse del marco cerrado de los

cauces que se facilitan para gestión de la ciudad, o en el mejor de los casos, “cooperar” en ciertas políticas urbanas. Así, desde esta lógica, se comprende que el anterior alcalde de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, Jerónimo Saavedra, llegara a describir a los movimientos sociales como los del No: “los del No a todo”.

La retórica de la gobernanza urbana se apuntala en estas jugadas del lenguaje que forman la realidad y con ella, la política de la realidad. Por lo que, (re)enmarcar los sentidos de la crítica ante estos procesos cognitivos producidos es una tarea que se ha de realizar para participar en el conflicto de la lucha semántica, puesto que la genealogía de estos marcos nos lleva a múltiples conocimientos capsulados en prácticas de los gobiernos locales. No es fruto del azar que desde Madrid hasta Costa Rica, se realcen una serie de términos, pues para gobernar este capitalismo desorganizado las palabras han de estar cargadas de procesos cognitivos que conlleven normas que permitan acompasar la sintonía que se pretende componer, mundializándose de Norte a Sur, de Oriente a Occidente, para así constituirse como un meta-discurso que forme la política de la realidad.

Con respecto al *qué* de esta temática, podemos responder que en la multiplicidad de decires y haceres de la gobernanza urbana, desde las más progresistas hasta aquellas más liberales-conservadoras, se comparte un nexo en común. Se trata de un marco sociocultural que piensa a grosso modo lo siguiente: las funciones del Estado han de activar las lógicas del mercado para conseguir el desarrollo social, político y económico del territorio y de la ciudadanía. El “hacer ciudad”, principio elemental del urbanismo moderno, queda subsumido al hacer mercado, porque más mercado es más ciudad. Metonimia que toma una parte por el todo, por lo que se considera que el desarrollo del primero redundará en el resto de la ciudad y lo urbano. No seguir este precepto significa el riesgo de descolgarse de las escalas de la jerarquía territorial de las redes globales. De estos esquemas nacen las nuevas teorías del management urbano “las clases creativas” y, más recientemente, “las ciudades creativas” (Florida, 2004 y 2009).

De esta manera, la gestión de la cosa pública se filtra por una serie de indicadores que dicen lo que es eficaz y eficiente. Para la consecución de este objetivo, la concertación público-privada se postula como la única forma de resolver la complejidad de fenómenos sociales que produce la globalización. Para ello, el papel de los gobiernos locales pasar por una coordinación y promoción de las iniciativas que parten de todos los sectores de la ciudad, las cuales, claro está, han de pasar de forma previa los filtros diseñados para esta cuestión. Filtros que se definen por diferentes instrumentos políticos, como la planificación estratégica, que inciden, por lo general, más en la competitividad que en la cohesión social, para de esta manera poder aproximarse a la plasmación del tipo ideal de ciudad de la nueva economía, la “ciudad emprendedora” (Harvey, 1989).

En líneas generales, los discursos dominantes en la gobernanza neoliberal giran en torno a representaciones sociales sobre ciertas teorías abstractas, como es el caso de la teoría de redes y el paradigma de la globalización económica. La referencia a estas teorías en su uso, encuentran en los “juegos del lenguaje”, un nexo de unión para construirse como justificación práctica y normalizadora: 1) La noción reticular de la sociedad, se instituye como retórica para desestabilizar todo aquello que signifique sujeción (incluido dispositivos de protección social). Para alcanzar el cenit de las sinergias, las “buenas prácticas” ha de pasar por una antropología redefinida en torno a los vínculos sociales -entendidos éstos como frágiles, que deben hacerse y rehacerse- para potenciar las lógicas de conexión (Boltanski y Chiapello, 2002: 209); 2) por otro lado, el fenómeno social de los entornos turbulentos de los mercados globalizados, es decir la construcción social del espacio-tiempo natural de “la” globalización,¹ incide en la necesidad de cambiar las rigideces de la gobernabilidad, que se derribe barreras de toda índole, se abra la ciudad a los designios de los mercados flexibles y, sobre todo, se postule la principal actividad de los gobiernos en torno hacia una responsabilidad comercial.

Para hacer frente a estas dos cuestiones, emerge la cultura de la colaboración, principalmente porque a través de ésta se logran forjar equipos, con los cuales se conquistan proyectos.² Así, la capacidad relacional, difundida en la literatura managerial como “networking”, ha de cuidarse y potenciarse, más aún cuando las estrategias políticas del “win-win” se expanden como premisas entre los acuerdos de las diferentes ciudades y/o regiones para escalar en la jerarquía urbana de la globalización.

De tal modo, la gobernanza es un neologismo que en su construcción social, además de cumplir lo que todo neologismo pretende, querer diferenciarse con el pasado, se orienta a dictar formas de hacer las cosas girando hacia reformas que refuerzan el modelo de gobierno liberal.

1 El discurso de la globalización como refleja en sus análisis Néstor García Canclini, se difunde en su uso de forma reductora y sintética, de un proceso social que al contrario, se caracteriza por la complejidad y diversidad. Para ello, el autor diferencia entre globalización “circular” y globalizaciones “tangenciales”. Por globalización circular, entiende aquella que prolifera en los discursos hegemónicos que explican la globalización como un paradigma, resaltando su dimensión económica y sus procesos de homogeneización, olvidando así lo que el autor define como globalizaciones tangenciales, las cuales se refieren a las narrativas construidas según la posición social de los diferentes actores, así, existen las otras globalizaciones: fragmentadas, segmentadas, subalternas (García Canclini, 1999).

2 Los proyectos representan una de las fuentes más relevantes en lo que confiere a la economía simbólica de la ciudad. Detrás de los proyectos, en especial los grandes, a menudo se perfila la gestión estratégica de la ciudad; un caso cercano lo podríamos encontrar en la celebración de los Juegos Olímpicos de 1992 en Barcelona, el cual transformó la morfología de la ciudad.

Gobernanza urbana y participación: para qué y para quién

Las preguntas *para qué* y *para quién* son claves para el análisis crítico, su dirección apunta a los objetivos de la temática, al corazón y el alma de todo fenómeno social. La pregunta que he formulado en el epígrafe juega con la recursividad de la misma pregunta, pues en su intención de auto-analizarse como tal, pregunta el para qué del para qué. Así, lleva uno de los objetivos del investigador insertos en la propia pregunta, con el objeto de tratar de responder a través de lo que hemos explicado de la gobernanza urbana en su qué y cómo, este modelo de gobierno representa una encrucijada para el qué y quién. El para qué analiza las lógicas de racionalidad de qué, pero por compromiso no sólo ha de pensar en el para de esas definiciones sino en los sujetos para responder en qué medida éstos son pensados, por lo que es necesario incluir otro para, el para quién(es). Todo para es para algo y para alguien.

Como ya hemos descrito, la narrativa de la gobernanza urbana se presenta como meta- discurso que persigue una forma de gobierno determinada. Por lo tanto, la gobernanza urbana y sus cierres suponen un límite para la indeterminación que caracteriza un proceso participativo -lo que representa una barrera que la cuestión participativa ha de comprender para su reversión-subversión. Límite que como todo límite es una frontera que separa la realidad de otra realidad. Pero en este caso, es un límite líquido que serpentea con sus imágenes teleológicas. Nadie, se opone a la participación, igual que nadie se manifiesta en contra de la cultura, de la sostenibilidad, porque en todos estos casos, estamos hablando de términos con un aurora dogmática que no permite la oposición, ¿quién puede estar en contra de que se fomente la participación? Jugada que el poder conoce y utiliza para descatalogar a las posiciones subalternas que pretenden *otra* participación. La participación no está exenta de las dinámicas de apropiación y asimilación del poder.

Es habitual que en las agendas políticas de los gobiernos locales aparezca la participación como uno de sus asuntos prioritarios para la gobernanza urbana. Se incorpora la participación ciudadana como instrumento político dado el reconocimiento internacional (UE, BM, FMI...) que se tiene de ésta para avanzar en la calidad de la democracia y en lo que se conoce como "buenas prácticas". Por ello, gobernanza y participación suelen venir en pack, como si la una necesitara a la otra y la otra a la una. No obstante, lo extraño es que esta participación emane de las iniciativas de las redes locales, que sea horizontal en sus principios y formas, y en menor medida que sea autónoma. El miedo que genera de por sí la participación es todavía uno de los principales motivos para que su expansión no haya sido mayor en las estructuras y mecanismos de los gobiernos locales.

Si bien es cierto que la promoción de procesos y mecanismos de participación es una oportunidad para democratizar la democracia, no es menos cierto que uno de los riesgos de esta participación es su verticalidad, que

cuando no significa aperturas, suele ir en la dirección de agotar y vaciar la participación, tanto la más institucional como la que se produce afuera del Estado. Los grados de verticalidad suelen justificar la jerarquía de conocimientos técnicos frente a las experiencias cognitivas de los saberes populares. Desde esta óptica se habla de la participación como un plus, un añadido para sumar valor a las políticas urbanas, pero no un elemento transversal de la política local. Esta participación que viene de arriba suele presentarse como lo contrario, es decir como una práctica que brota de abajo. Se habla así de una predisposición por parte de los gobiernos locales hacia la participación, en la que los sujetos y las redes tienen facilidades para hacer política, con sus dispositivos de participación, por lo que si no participan es por falta de interés o incluso por su satisfacción con el modelo de gobernanza urbana. Por tanto, no se respetan las formas de participación no institucionales, al mismo tiempo que, se pretende conducir a los sujetos por un filtro participativo frente a otras prácticas participativas que no participan en la corriente hegemónica.

Además, en este tipo de participación las fases iniciales de elaboración, en la que se estructura las bases y los objetivos, suelen ser diseñada por el conocimiento técnico, dejando al margen la posibilidad de una creación compartida. En estos casos, una vez pensado el qué, el cómo, el cuándo y el dónde, se informa a la población de las “oportunidades” que tienen para participar en su ciudad a través de los procedimientos creados al efecto. Algo similar ocurre con las fases de toma de decisiones y/o de implementación. En ambas, quién decide finalmente es la parte dominante. Por lo que no es tan atípico que multitud de procesos participativos “se queden en el cajón”, lo cual supone un desgaste notorio de la participación institucional, puesto que al no ser vinculante, se cierra el proceso sin más (sin comunicación e información), lo cual, paradójicamente, convierte a un proceso participativo en menos participación.

Por ello, es importante que las cuestiones participativas avancen en materia jurídica, no sólo para los gobiernos locales, sino también creando espacios para que la población y sus redes locales puedan ser los protagonistas. Desde una posición crítica la participación ha de ser un reclamo que debe ser transversal para la democracia, estando *a priori*, durante y *a posteriori* de cualquier planeamiento urbano.

Sin embargo, aunque la emergencia de la participación ciudadana en los principios de la gobernanza urbana responda a un contexto social de crisis del modelo de democracia representativa, en el cual las respectivas críticas por parte de la ciudadanía y de los nuevos movimientos sociales, se ha traducido en conquistas sociales de espacios para democratizar la democracia, hemos de atender a las otras innovaciones y aplicaciones que vienen del sistema productivo y la cultura de la gestión empresarial. Estoy hablando de la participación como la participación de la calidad total, o más recientemente, la

participación como mecanismo para el crowdsourcing, en las cuales se incide en la colaboración y/o integración del trabajador/consumidor en la producción. Las empresas-red integran estas prácticas y saberes en su dirección estratégica. Por ello, la interpretación de que las prescripciones para incorporar a la ciudadanía a las lógicas de la gestión pública no vengan sólo del campo de la política internacional es posible. Y es posible porque para el tipo ideal de gobierno del neoliberalismo la participación es necesaria para que la ciudadanía se implique en la generación de saberes y procesos que realcen la plusvalía de la ciudad, ya sea para la construcción simbólica de una marca turística, empresarial e incluso en algunos casos hasta social. Desde esta visión se alude al valor la potencialidad que reside en la *inteligencia colectiva* hasta la importancia del *capital social* de la ciudad a la hora de construir la ciudad, dos conceptos que el management post-moderno abarca en su pensamiento no sólo para la gestión de las ciudades sino también en el corporativo.

Con respecto a este último punto, el neoliberalismo produce una tipología de modelo de ciudadanía (Rose, 1996), una ciudadanía proactiva, que manifieste con entusiasmo esa forma particular de ser, fomentándose que los sujetos creen empresas, proyectos, redes, sinergias, pero también que sean amables, simpáticos,³ optimistas por naturaleza; pasos que van dirigidos con el objeto de realzar un proceso de producción social que genera ese ciudadano-emprendedor y la sociedad civil liberal desligada de la política pero comprometida en funciones de producción. En esta línea, la producción de consensos es vital para el desarrollo de los proyectos urbanos, ya que permiten generar legitimidad para canalizar los conflictos sociales y vaciar/agotar las posiciones críticas. De esta forma, las luchas sociales son estigmatizadas como procesos contra la participación, puesto que no se implican en la construcción sino en la destrucción de la ciudad, así algunas protestas comunitarias contra dinámicas del poder son tachadas como egoístas, intolerantes, retrogradas. Son algunas luchas que se postulan en contra de la construcción de una central nuclear, de un centro comercial, del derribo de fábricas, que ya han pasado al terreno de la definición: NIMBYs (No In My Back Yard). En estos aspectos, los medios de comunicación se constituyen como actor principal para la construcción ideológica de la realidad, erigiéndose como

3 La producción del yo no es una cuestión ajena del citymarketing. Las gentes de un lugar son parte de la oferta del producto que es la ciudad. Si una compañía de viajes realiza una encuesta para conocer cuál es la ciudad más "simpática" de Europa y construye un ranking sobre este adjetivo, puede hacernos pensar que ha sido una decisión particular para fomentar un producto determinado, pero claro, ese resultado se publicará para atraer clientes y, ante esa lucha la ciudad no puede quedarse de manos cruzadas, sino que tiene implicarse en escalar. En el siguiente enlace, se puede observar como esas relaciones son más estrechas de lo que pensamos, que son acciones que se retroalimentan que vienen tanto de un lado como del otro, para luego construir las acciones que se estipulen: <http://www.abc.es/20110705/local-cataluna/abci-barcelona-simpatica-201107051446.html>

dispositivos socio-mentales para ejercer el control social que el pensamiento liberal necesita.

Así pues, en estas otras estrategias para la producción de consensos, la participación juega un papel para la despolitización e instrumentación de las redes colectivas, pero también por la generación de cauces y mecanismos participativos limitantes. Un ejemplo del malestar y recelo que están produciendo algunos procesos participativos, lo encontramos en la creación por parte de colectivos sociales de un manual para protegerse contra los procesos participativos promovidos por el gobierno local de la ciudad de Barcelona: "A Barcelona la participació canta!".

Lugares comunes de una participación no tan participativa que responde a unos sentidos, la perforación de la tecnología del management como saber práctico en la gestión pública y su débito con el mercado. Sus lógicas permean cada uno de los poros que componen las aristas de la dirección de los gobiernos locales. En los últimos avances de la cultura del management se insiste en la necesidad de integrar a los clientes en los procesos de formación del servicio/producto. Una co-gestión que no es tal, porque no permite aperturas para el sujeto, puesto que lo reclama cuando los necesita y no le permite ser actor principal o al menos tener un poder notorio en los asuntos principales de gestión, o acaso nos preguntan qué y cómo queremos producir. De ahí que, el presupuesto participativo no haya tenido la expansión como otros mecanismos de participación más ligados a las líneas consultivas que a las de toma de decisiones, además, el presupuesto participativo es un instrumento en esencia pensado para la redistribución de la riqueza lo cual confronta con las lógicas del neoliberalismo.

La cuestión participativa como punto de fuga de la encrucijada de la gobernanza urbana

La reforma y revolución han sido los dos paradigmas de transformación social de la modernidad. La reforma pensaba que el Estado fuera el agente principal, mientras que el segundo pensaba destruirlo. El paradigma del reformismo observa a la sociedad como objeto de intervención (por sus problemas) y al Estado como sujeto de la reforma. Pero, cuando el Estado es en sí el problema del problema, se convierte en objeto de la reforma, por lo que nos encontramos ante una crisis del reformismo (Santos, 1999; 49-55).

Cabe señalar que desde hace unas décadas la participación ha emergido como un asunto de especial relevancia en la agenda pública. Suele ser habitual que en los programas políticos aparezca la palabra como vehículo e incluso como una cuestión sectorial a fomentar, con sus concejalías, mecanismos e instrumentos, e incluso reglamentos. En este sentido, la sociología crítica ha de pararse y preguntarse las preguntas y respuestas de esta situación de institucionalización, no para destripar la participación como cuestión, pues sus

principios son básicos para la construcción de una teoría social crítica que construya un proyecto de democracia participativa, sino por sus posibles elementos instituidos e instituyentes que pretendan justificar y legitimar el orden social actual. La hibridación de los significados en las sociedades complejas de la participación nos presenta, como hemos visto en el anterior apartado, una realidad contradictoria, en la cual participar puede significar cosas distintas según su principio político predefinido. Claro está que, la perspectiva gerencial contrasta con la perspectiva crítica en diferentes puntos básicos, más que nada en su sentido. Pero, aunque hemos de decir que las formas de gobierno no son iguales y se diferencian según las fuerzas sociales, puesto que no es lo mismo las fuerzas de las lógicas del neoliberalismo en Porto Alegre que en Londres, buena parte de las corrientes reformistas han sido asimiladas por el pensamiento liberal, que aunque les dejen espacios para lo social, como en el planteamiento de la tercera vía, están marcadas por la esencia de las políticas que orientan sus sentidos hacia la mercantilización y remercantilización de lo público. No obstante, estas diferencias también se plasman en la gestión de la ciudad, la cual puede tener múltiples formas de planificación, que van desde aquellas más reduccionistas que se centran en una relación clientelar, en la que el ciudadano es observado como consumidor, hasta aquellas más cooperativas en las que el ciudadano puede jugar un papel central para pensar qué hacer con sus impuestos.

La cuestión participativa es la cuestión del siglo XXI. Como sus predecesoras, discute el orden social y sus diferentes dimensiones que cierran la parte reprimida del envés. A diferencia de otras etapas en que la crítica definía ese alter, como es el caso del socialismo, a través de grandes relatos que todo lo abarcaban, en este caso, se parte de la suma de posiciones, no como suma de todas las partes, sino como un mapa ecléctico e híbrido que define lo que no se quiere, para así partir de un espacio liso presente, que no vacío como una especie de tabla rasa socio-histórica, sino en un proyecto en el que las fases no están determinadas y la construcción de tales, han de ser construidas mediante las voces de las personas y las experiencias alternativas que caminan para la transformación social.

Por tanto, la participación no es otra de las dimensiones, sino que es "La" dimensión para alcanzar ese proyecto, pues es el principio en el que se pretende cimentar el resto de cuestiones. En las recientes movilizaciones y posterior formación del Movimiento 15-M, la justicia social y la participación son dos de las cuestiones más demandadas para efectuar el cambio social. En este caso, la democracia y su gobierno, son particularmente foco de las críticas, pues sus sentidos lejos de sus significados básicos han sido pervertidos por la esfera mercantil. Por ello, aunque el mercado y su vertiente financiera son los principales actores del poder, la política se observa como salida y único mecanismo capaz de regular sus excesos, de ahí que la democracia participativa se convierta en la plasticidad de formas posibles que el pensamiento

crítico construye como meta-proyecto alternativo para otro mundo posible.

Por lo tanto, parafraseando al sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos: La tarea de la teoría crítica ha de crear una nueva teoría de la democracia que permita reconstruir el concepto de ciudadanía, una nueva teoría de subjetividad que permita reconstruir el concepto de sujeto y una nueva teoría de la emancipación que no sea más que el efecto teórico de las dos primeras teorías en la transformación de la práctica social llevada a cabo por el campo social de la emancipación (2001, p. 183). Para ello, la cuestión participativa puede ser uno de los motores que activen estas construcciones, presionando desde abajo a las políticas neoliberales, dando voz a la diversidad de actores que habitan la ciudad, para avanzar a formas de justicia social no sujetas al binomio de Democracia-Capitalismo.

Las metodologías participativas como tecnología de reforma-ruptura

La comprensión de la diversidad y complejidad de los contextos de las sociedades, sus tiempos y espacios, nos permite construir herramientas para una gramática alternativa que tenga en cuenta las otras miradas que se expresan en el mundo. Si por algo se ha caracterizado el pensamiento único es por colonizar los sentidos de la globalización, imponiendo una perspectiva occidental que deja atrás, en el tiempo del pasado, las otras culturas y formas alternativas de vivir y construir el presente y el futuro. Por ello, como señala Boaventura de Sousa Santos, la Sociología Crítica ha de pensarse desde dos vías que hagan frente a la hegemonía, la Sociología de las Ausencias y la Sociología de las Emergencia. La primera propuesta tiene por objeto defender el presente como tiempo de acción/reflexión, tomando el pasado como referencia y las experiencias heterogéneas que han sido silenciadas o que no han tenido voz; mientras que la segunda, se postula como prolongación de las luchas del presente para construir el futuro como opción subalterna (Santos, 2006).

La siembra de esta ecología de los saberes tiene mucho que recoger y aprender del Sur. Sin ir más lejos, en esta geografía, el profesor Orlando Fals-Borda estableció los principios metodológicos de la Investigación-Acción-Participativa (IAP) como perspectiva científica comprometida que fuera más allá de la relación sujeto-objeto para pasar a una investigación sujeto-sujeto. Estos primeros pasos han permitido ir desarrollando lo que ahora se conoce como metodologías participativas, ruptura epistemológica que ha permitido en estas últimas décadas una opción para la perspectiva crítica y su vertiente aplicada. Porque como promueve estas metodologías desde su nivel epistemológico, en sintonía con las tesis de dos autores críticos pero diferentes en sus posturas como son Habermas y Foucault, la ciencia ha de estar comprometida con valores que construyan la liberación del ser humana, es decir la lucha por la verdad emancipadora. Y es que, si la ciencia como conocimiento en su acción de

informar del qué, contribuye a dar forma a lo que es y lo que no es del qué de la objetividad, su sentido de la objetividad ha de estar vinculado con los principios que antes mencionamos.

Las conquistas sociales en torno a la participación como principio de organización en espacios geopolíticos secundarios, desde los presupuestos participativos en Brasil hasta la planificación participativa en Kerala pasando por Chiapas y su educación popular, permiten no sólo aplicar las metodologías participativas y por ende su experimentación, sino construir una Epistemología del Sur que amplíe el pensamiento crítico. Por esta razón, hemos dejado como último apartado de este artículo la fuga que puede significar la cuestión participativa con respecto al modelo de gobernanza urbana, así como su metodología para la construcción, porque como decía Marx, no basta con la reflexión crítica hace falta pasar a la acción y transformar el mundo.

Al igual que en el anterior punto, en el que comentábamos que los proyectos de cambio social se fundamentaban en dos posiciones, la reforma y la revolución, en la perspectiva metodológica de las ciencias sociales, los niveles epistemológicos críticos tienen dos caminos, el reversivo y el subversivo. La elección de uno u otro dependerá de la situación y opciones que el contexto permita abrir, siendo en multitud de casos más que posiciones enfrentadas, momentos de un proceso transformador. La posición subversiva se enmarca en una situación de desafío por la lucha de la igualdad, es una lucha por la primera jugada: la definición del problema. Por tanto, desde esta posición no se reconocen las diferencias simbólicas que de antemano preceden a los sujetos y redes, por lo que ante tal escenario, la pregunta es directa al poder y precede a la respuesta. Son estrategias de fuga hacia un refugio. De ahí que uno de los principales riesgos para la crítica desde este marco es cuando se producen bloqueos y el aislamiento o la perversión se consuman como únicas salidas.

Por otro lado, desde la segunda posición transformadora, es decir la reversiva, la respuesta se constituiría como una respuesta-pregunta, ya que su fórmula si bien adquiere la forma de respuesta -no transgrede el primer paso- da paso a salidas indeterminadas en las siguientes jugadas con el fin de que el juego dialéctico le permita conquistar espacios. No obstante, hemos de tener en cuenta que los argumentos que se generen no se enmarcan en la lógica del marco referencial que construye la pregunta inicial desde el poder, porque las respuestas que se obtienen no están orientadas a una jugada cerrada, que responde Sí o No, sino que puede ser Sí y No, o Ni-Sí Ni-No: 1) porque no todas las preguntas tienen respuestas unívocas; 2) y cómo no tienen respuestas "claras"; 3) se necesita preguntar a la pregunta para que se vuelva a reformular. He aquí el potencial des-legitimador de las posiciones reversivas.

La reversión es una práctica que se sitúa en el límite y como tal puede desbordarlo para abrir sus fronteras. Es lo que algunos autores, como Tomás Villasante defienden como estrategia de las metodologías participativas, generar desbordes creativos para la transformación social (2006). No obstante,

si bien se puede dar el caso del desborde o de pequeñas reformas, tan bien se puede dar el caso de cierres. Una sociología con límites es una sociología endeudada con la parte limitante, por lo que su dinámica puede ir en esa dirección, y más que abrir, su dinámica es a cerrar. De ahí que desde esta óptica, cuando se producen estas situaciones limitadoras sea preciso dar pasos hacia atrás para reconfigurar el juego o incluso salir de éste, porque de lo contrario, nos encontramos ante una de las amenazas de la reforma-reversión: la reforma por la reforma que no valora el más allá de la reforma, y que al final deriva en la conversión.

Por ello, en este artículo defendemos que la reversividad como estrategia necesita a la ruptura, al igual que la ruptura necesita a la reforma. Hablamos de Sociología Crítica y Crítica de la Sociología. Dos posiciones que han de conversar para sus objetivos, distanciándose cuando sea pertinente, pero reconciliándose cuando también sea preciso, ya que sus posiciones no están más que ancladas en un espacio temporal.

Si pensamos con perspectiva sociohistórica encontramos que hay reformas revolucionarias, y hay revoluciones reformistas, al igual que hay reformas que no son reformas y revoluciones que no son revoluciones. Aplicar la lógica compleja es necesario para que el pensamiento crítico no siga optando por diferencias dicotómicas binarias que reducen las posibilidades de transformación social. La crítica es nómada.

Las recientes revueltas en el mundo árabe para democratizar sus sistemas políticos, las movilizaciones en Santiago de Chile, Madrid, Atenas y otras ciudades de Europa, para protestar por la deriva de la política ante la presión de los mercados, con reformas y ajustes, así como expresar a través de la acción colectiva los malestares sociales que el nuevo capitalismo instituye, demuestran que las prácticas de la reforma-ruptura están vivas como estrategia para la transformación social, pues en todos estos casos la hibridación de estrategias ha marcado los movimientos. He aquí ese espacio fractal entre el pensamiento reversivo y rupturista. Puesto que en el límite la reversión es subversión. Por lo que, la cuestión participativa puede ser ese contrato social que reactive al reformismo más crítico y al que está anclado en los principios de la gobernanza urbana, yendo más allá del mal-menor y avanzado hacia posiciones de mejora para que los propios fundamentos de la repetición del reformismo no acaben por enquistar y dejar atrás la vía de la reforma (Santos, 1999).

Referencias bibliográficas

- Boltanski, Luc y Chiapello, Ève (2002), *El nuevo espíritu del capitalismo*, Primera edición Madrid, Akal.
- Florida, Richard (2004), *The rise of the creative class*, Basic Books.
- Florida, Richard (2009), *Las ciudades creativas. Por qué donde vives puede ser la decisión más importante de tu vida*, Barcelona, Paidós.

- García Canclini, Néstor (1999), *La globalización imaginada*, Primera edición, Buenos Aires, Paidós Ibérica.
- Harvey, David (1989), "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in late capitalism", *Geografiska Annaler*, N° 71b (1); p. 3-17.
- Ibáñez, Jesús (2003), *Más allá de la Sociología*, Quinta edición, Madrid, Siglo XXI.
- Jessop, Robert (2008), *El futuro del Estado capitalista*, Primera edición Madrid, Los Libros de la Catarata.
- Rose, N. (1996), *Inventing Ourselves: Psychology, Power, and Personhood*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Santos, Boaventura de Sousa (1999), *Reinventar la democracia*, Madrid, Sequitur.
- Santos, Boaventura de Sousa (2001), "Los nuevos movimientos sociales" en *OSAL* n°5, Buenos Aires, p. 177-184.
- Santos, Boaventura de Sousa (2006), *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*, Oporto, Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (2009), *Una Epistemología del SUR*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Villasante, Tomás (2006), *Desbordes Creativos*, Madrid, La Catarata.

Aproximación antropológica a la resistencia vecinal contra la apropiación capitalista de la ciudad Un caso en la ciudad de Barcelona

Muna Makhoulf

Universidad de Barcelona (munakl@hotmail.com)

Abstract

Este artículo tiene dos propósitos: abordar antropológicamente el proceso de resistencia ante transformaciones urbanas planificadas dentro del modelo neoliberal de ciudad desde el caso específico de un barrio en Barcelona, y reflexionar sobre el papel de los movimientos sociales en relación a la apropiación capitalista de la ciudad. Está basado en una investigación antropológica reciente.

El capitalismo se expresa en una serie constante de crisis de modelos de acumulación y reestructuraciones que dan inicio a nuevas fases de acumulación. Durante los años sesenta y setenta, hubo una de estas crisis y la salida fue la creación de la Economía Global, Economía Mundo, Globalización o Neoliberalismo. Esto traería distintas formas de organizar el capital en el espacio y además su incursión en el mercado en tanto mercancía. El espacio urbano deja de ser sólo el lugar donde ocurre el proceso de producción y pasa a ser producido, adquiriendo la doble función de recurso para la producción y de efecto o producto de la misma, es decir, mercancía. En esta transformación urbana para adaptarse a los procesos de acumulación, que se extiende geográficamente en la Globalización, el estado tiene un papel importante, al asumir la creación de las condiciones necesarias para la realización del proceso de acumulación. Hay una contradicción entre el espacio como lugar de prácticas, usos y realizaciones sociales y el espacio como mercancía, concebido y utilizado para obtener plusvalía. La nueva configuración capitalista tratará de subordinar el uso del espacio a las exigencias de su valor de cambio.

En las últimas décadas, especialmente después de las Olimpiadas de 1992, Barcelona ha experimentado una de sus más grandes transformaciones urbanas. Las Olimpiadas fueron el pretexto perfecto para el impulso definitivo de la reestructuración económica y territorial. Una de las áreas más afectadas por la renovación urbana fue su frente marítimo. Esto incluye el puerto y los barrios de cara al mar, Barceloneta, Poble Nou, Besòs, entre otros. Cada uno de estos barrios ha

estado involucrado a lo largo de los años en diferentes planes de desarrollo urbano, a veces compartidos. En todos los casos, grandes eventos internacionales fueron la excusa para las intervenciones urbanas.

La Barceloneta, el barrio marinero de Barcelona construido en la segunda mitad del siglo XVII, es un barrio paradigmático en el contexto de las transformaciones urbanas recientes, en gran medida por estar cercano a la playa, un espacio muy valorado por el capital en tiempos recientes.

En 2005, tras el anuncio de un nuevo plan urbano para el barrio que hubiera podido resultar en la expulsión de muchas personas, un movimiento vecinal fue creado en la Barceloneta para oponerse a dicho plan. Este movimiento fue añadiendo frentes de lucha para exigir y reclamar que el espacio urbano sea para los ciudadanos y no una mercancía.

Introducción

En este trabajo presentaré algunos resultados y reflexiones de una investigación reciente, concretamente, la de mi tesina de Máster de Antropología en la Universidad de Barcelona, que continuo ahora en la tesis de doctorado.

Mi tema de investigación, desde la licenciatura, es el impacto social de planes de transformación urbana. En mi tesina lo centré en un movimiento vecinal de un barrio de Barcelona, ciudad paradigmática en cuanto a transformaciones urbanas planificadas, a tal grado que se habla del “Modelo Barcelona”. Quise estudiar el tema de investigación en un movimiento vecinal para enfocarlo desde la respuesta ciudadana activa, organizada y en resistencia ante los planes urbanísticos que se están implantando y, sobre todo, ante este modelo de ciudad -impulsado por el gobierno local y poderes capitalistas-, considerado por los vecinos organizados más perjudicial que beneficioso para la población del lugar en cuestión.

El trabajo de investigación tuvo como objetivo general abordar antropológicamente la construcción del movimiento de resistencia de los vecinos de la Barceloneta, movimiento originado para hacer frente a las implantaciones urbanísticas de las que se ha hecho objeto al barrio por parte del Ayuntamiento de la ciudad. Dicho tema se inserta en el proceso de transformación urbana planificada que está teniendo lugar actualmente en el barrio y en la ciudad de Barcelona.

A partir de la pregunta central sobre el impacto social de los planes urbanos, surgen cuestiones más específicas:

- ¿Cómo se organiza actualmente un movimiento vecinal contra los planes urbanísticos?
- ¿A través de qué reivindicaciones, qué discursos, qué estrategias, qué formas de organización interna, qué alianzas?
- ¿Cuáles son sus frentes de lucha y sus preocupaciones?

- ¿En qué manera estos estilos y formatos de lucha vecinal pueden y deben ser contrastados con los de otras fases del proceso de apropiación capitalista de la ciudad?

Puntos de partida

El capitalismo se expresa en una serie constante de crisis de modelos de acumulación y reestructuraciones que dan inicio a nuevas fases de acumulación. Durante los años sesenta y setenta, hubo una de estas crisis y la salida fue la creación de la Economía Global, Economía Mundo, Globalización o Neoliberalismo. Esto traería distintas formas de organizar el capital en el espacio y además la incursión de éste en el mercado en tanto que mercancía. El espacio urbano deja de ser sólo el lugar donde ocurre el proceso de producción y pasa a ser producido, adquiriendo la doble función de recurso para la producción y de efecto o producto de la misma, es decir, mercancía. En esta transformación urbana para adaptarse a los procesos de acumulación, que se extiende geográficamente en la Globalización, el estado tiene un papel importante, al asumir la creación de las condiciones necesarias para la realización del proceso de acumulación. Hay una contradicción entre el espacio como lugar de prácticas, usos y realizaciones sociales y el espacio como mercancía, concebido y utilizado para obtener plusvalía. La nueva configuración capitalista tratará de subordinar el uso del espacio a las exigencias de su valor de cambio (Lefebvre: 1973; Fernández Durán; 1996; Alessandri; 2005).

En el proceso antes mencionado de reestructuración económica para la creación de nuevas oportunidades de plusvalía a través del espacio, se da un proceso de diferenciación desigual, propio del capitalismo, en el cual los lugares se devalúan y revalorizan para conseguir beneficios en un proceso de destrucción y reconstrucción, o 'destrucción creativa': *"... aplicado al espacio, designa la incesante labor por la cual los lugares son simultáneamente destruidos y creados (devaluados y revalorizados) para conseguir beneficios. En otras palabras, se requieren procesos que destruyan el valor para crear la oportunidad de beneficio mediante su revalorización"* (Schumpeter, 1962; en Franquesa; 2007). Para que el ciclo de destrucción y creación de valor se realice, es necesario que esté acompañado de un proceso de vaciado y llenado, es decir, de sustitución de población pobre por población rica (lo que se conoce como gentrificación). Esto produce plusvalías inmobiliarias, al momento en que se encuentren compradores capaces de pagar más que los antiguos moradores, creándose un diferencial de valor.

En cuanto a la gestión sobre el espacio, el nuevo modelo conlleva nuevas formas de intervención. Los sectores privados requieren de grandes inversiones que no les resulta rentable asumir por sí solos y por tanto reclaman una amplia participación estatal en los proyectos urbanos hacia los cuales están enfocados sus intereses. Se crean entonces corporaciones público-privadas

que sirven de mediadoras para la gestión privada final de los espacios. El estado también interviene al cambiar el marco legal de la planeación urbana, haciéndola “flexible” para poder dar respuesta a los intereses privados sobre ciertas áreas, pero manteniendo decisiones jerarquizadas que dejan fuera a sectores y colectivos sociales. En la destrucción creativa del entorno “*Los Estados constituyen, codifican y ordenan discursivamente el significado del lugar mediante políticas y prácticas que a menudo son ventajosas para el capital*” (Weber, 2002, citada en Franquesa; Op. Cit.).

En esta perspectiva, puede caracterizarse al urbanismo como el “*conjunto de saberes, prácticas, y discursos organizados desde instancias de poder que organiza la geografía del capital, confiriendo movilidad al espacio y asegurando su condición de mercancía*”, y la proliferación de proyectos de regeneración urbanística es una de las más claras manifestaciones del uso de estrategias para conferirle este carácter al espacio y así crear oportunidades de plusvalía (Franquesa; 2007: 125).

Barcelona y las dinámicas capitalistas

En la ciudad de Barcelona, la reestructuración capitalista se ha expresado en muy diversos ámbitos. Pero sin duda, lo que marcaría la consecución del mayor proyecto de transformación de la ciudad en su historia reciente es su designación, en octubre de 1986, como la futura sede de los Juegos Olímpicos, a realizarse en 1992. Se hicieron gastos multimillonarios en obras públicas para remodelar el espacio urbano y en infraestructura de transporte y telecomunicaciones, a fin de satisfacer los requisitos de funcionalidad irrenunciables para el capital y convertir a Barcelona en una “metrópoli informacional” (Maldo; 2004; Fernández Durán; 1996).

El “Plan Estratégico, Económico y Social de Barcelona 2000”, el instrumento urbanístico de ejecución de dicha reestructuración, generado para gestionar las grandes operaciones en la ciudad, tuvo como efectos el desmembramiento de la ciudad por las vías rápidas, el aumento de desigualdades económicas y de servicios mercantilizados y el incremento de control policial. El plan, así como lo que se dio en llamar el ‘Modelo Barcelona’, aparentemente estaba basado en la centralidad del ciudadano, es decir, en la priorización de sus intereses sobre los de los negocios, pero en realidad entiende la ciudad como coto empresarial. Este modelo fue auspiciado por poderes públicos y privados, y se encaminó a transformar a Barcelona en una ‘Ciudad Global’ (Maldo; 2004).

La Barceloneta: Plan de Ascensores y movimiento vecinal

La Barceloneta, barrio marinero de Barcelona construido y poblado a finales del Siglo XVIII, ha estado sujeto a lo largo de su historia a diversas transformaciones urbanas. En el contexto de las producidas en las últimas décadas,

puede considerarse como uno de los barrios paradigmáticos de dicha transformación, en buena medida por estar junto a la playa, un espacio especialmente codiciado por la industria turística y hotelera.

El trabajo de investigación que presento se centró en un movimiento vecinal de este barrio barcelonés, conformado por la Asociación de Vecinos de la Ostia y la Plataforma de Afectados en Defensa de la Barceloneta.

La Asociación de Vecinos de la Ostia se forma en 2005, en torno principalmente a una vecina originaria de la Barceloneta con un amplio conocimiento de sus necesidades por su propio modo de inserción en las redes sociales del barrio, donde tenía la función de ayudar y aconsejar a muchos vecinos en la solución de diversos problemas. Para contar con una mayor legitimidad ante las autoridades para este efecto, crea la asociación junto con sus compañeros, pero sobre todo, compañeras de la Comisión de Fiestas de la Calle Pescadores (Carrer Pescadors, en catalán), el colectivo que se dedica a organizar la fiesta mayor del barrio en dicha calle. Esta entidad fue creada a su vez en 1990.

En el barrio ya existía una asociación vecinal, la AVV de la Barceloneta, fundada en 1971 para oponerse al llamado Plan de la Ribera, un proyecto urbanístico que planteaba la remodelación de los barrios del frente marítimo de la ciudad, ocupados hasta ese momento por extensas zonas fabriles. A ojos de la Asociación de la Ostia, para el 2005 la asociación histórica ya no era ni cercana ni funcional a los vecinos del barrio, por lo cual había necesidad de crear otra entidad que fuera más representativa de sus intereses. Además que, según explican los miembros de la Ostia, hace años la asociación histórica está vinculada a intereses y dinámicas caciquiles en la Barceloneta.

En 2004, un año antes de la creación de la Ostia, el colectivo Miles de Viviendas okupa un edificio, hacía casi diez años abandonado, en el Paseo Joan de Borbó, que rodea una parte del barrio y llega hasta la playa.

En abril de 2005, el Ayuntamiento de Barcelona propuso un plan urbanístico denominado "Modificación al P.G.M. en la regulación de la edificación tradicional de la Barceloneta", que tiene como objetivo expreso "*mejorar la accesibilidad vertical de las edificaciones tradicionales*", equipando con ascensores a varios de los edificios, según dice el documento oficial. Este también llamado "Plan de ascensores", supone la demolición de varios "cuartos de piso" (pisos de entre 35 y 40 metros cuadrados que surgieron de la partición de las viviendas originales, cuando se densificó el barrio por su industrialización) y la reubicación permanente de los habitantes de dichos pisos en nuevas construcciones que tendrían lugar cerca pero fuera del barrio. Desde el Ayuntamiento, se aseguraba que este plan de reformas está orientado a mejorar la calidad de vida de los habitantes del lugar mejorando las condiciones de accesibilidad a sus viviendas, sobre todo en el caso de la población mayor, que constituye alrededor de un 30% del vecindario. Pero para muchos vecinos, éste era sólo un pretexto para dar entrada a la iniciativa privada, es decir, a empresas constructoras e inmobiliarias, por medio de

subvenciones públicas para efectuar la remodelación del barrio y comenzar así un plan especulativo que tendría como verdadero objetivo la transformación de la Barceloneta, un barrio popular y tradicional, en un enclave destinado al turismo y un público de clase media o alta, lo que provocaría un aumento en los costos de los comercios del barrio y, por otro, que muchos residentes actuales se verían obligados a abandonar unas viviendas cuyo alquiler les resultaría crecientemente prohibitivo, o porque serían directamente expulsados por el plan.

La Asociación de la Ostia convocó a una asamblea y reunión informativa sobre el plan en la iglesia del barrio, a la que acuden decenas de personas, entre ellas, representantes del colectivo de Miles que estaba interesado en vincularse con la asociación y los asuntos vecinales. En esa reunión, la recién creada asociación propone crear una plataforma para luchar puntualmente contra el plan de los ascensores. El colectivo okupa no sólo se suma, junto con otros muchos otros vecinos, sino que la primera asamblea de la plataforma se lleva a cabo en el edificio okupado, a pesar de la reticencia inicial que implicó para varios vincularse a los "okupas".

A partir de ahí se crea una estrecha relación entre la AVV de la Ostia, Miles de Viviendas y los vecinos que conformaron la plataforma, a tal grado que hoy en día es difícil -e incluso innecesario- hacer la distinción entre esta última y la asociación, según opinan la mayor parte de los miembros del movimiento vecinal, y según se puede constatar en sus actividades y formas de organización y trabajo, que llevan de manera conjunta.

El edificio de Miles fue desalojado por la policía y derruido en el 2007, pero hasta la fecha muchos antiguos miembros del colectivo -hoy ya disuelto-, siguen vinculados al movimiento vecinal de la Ostia y la Plataforma. De hecho, una persona que estaba en Miles, tras el desalojo busca quedarse en el barrio y hoy en día es una de las personas más activas del movimiento. Ella me cuenta que los vínculos entre Miles y la asociación han dado lugar a una peculiar forma de trabajar donde se unen viejas y nuevas formas de concebir y llevar a cabo la lucha contra la especulación y los abusos inmobiliarios. Esa percepción es compartida por varios miembros del movimiento.

El plan de los ascensores se suspendió en enero del 2011, pero el movimiento vecinal sigue trabajando con varios frentes de lucha, que se referirán en el siguiente apartado. Tiene ya cuatro años funcionando y es considerado uno de los movimientos vecinales más activos de la ciudad de Barcelona.

El movimiento vecinal de la Barceloneta. Algunos datos, análisis y reflexiones

El movimiento tiene varios frentes de lucha, todos encaminados a lo que para ellos significa que el barrio esté más volcado hacia los vecinos -que no a los turistas o los especuladores- y que reúna las condiciones para satisfacer todas sus necesidades. Bajo el lema "tenemos derecho a la Barceloneta", se reivindican

varias cosas: vivienda asequible, lugares de encuentro, reunión y esparcimiento; oferta deportiva económicamente accesible, entre otras. Y por supuesto: ningún vecino fuera del barrio, una de sus principales reivindicaciones.

Estos frentes de lucha derivan a su vez en *frentes de acción*. Expongo a continuación cinco puntos sobre estos frentes:

1. *La apropiación festiva y reivindicativa del espacio público*. El espacio es un tema que me interesa particularmente. Es como un telón de fondo de todas o casi todas las reivindicaciones del movimiento, pues los vecinos organizados de la Barceloneta consideran que la falta de escenarios para el encuentro social es uno de sus grandes temas de trabajo. La apropiación espacial reivindicativa-festiva, según mis observaciones, se da a partir de:
 - Ocupación material (cuerpos y objetos).
 - Marcas (dejar la impronta, la huella. Hacer acto de presencia y dejar testimonio de tal presencia).
 - Apropiación acústica/sonora.
 - Ocupación a partir de actividades colectivas: reivindicar el espacio como espacio de encuentro y convivencia, más allá de las relaciones en base al dinero.
 - Manifestación explícita y escrita de los puntos (exigencias, demandas) del movimiento: mantas, pancartas.
 - Ocupación material a partir de una tematización del cuerpo: atuendo, marcas, disfraces, etc.
2. *La acción jurídica o legal*. Ahí estaríamos hablando, por ejemplo, de la interposición de recursos contencioso-administrativos o alegaciones en relación a planes urbanísticos como el plan de los ascensores.
3. El tercer punto es la *difusión, información, convocatoria* de y a sus actividades. Ese es otro marco de acción importante: hacer saber cuáles son estas reivindicaciones, frentes de lucha, y cuales son las actividades que están proponiendo para que la gente se involucre y haga propuestas.
4. Otro frente de acción es la *generación y promoción de propuestas alternativas* a las del gobierno local sobre los asuntos del barrio.
5. El último punto como frente de acción serían las *funciones como asociación vecinal*, con un horario y lugar determinado: martes y jueves, Carrer Pescadors #49, de 6 a 8 de la noche. Es ahí cuando se atienden los problemas de la gente del barrio, por ejemplo, como asesoría y acompañamiento de procesos jurídicos. En ese sentido, los vecinos del movimiento, sin ser especialistas, han ido informándose y adquiriendo experiencia, lo cual les permite estar al tanto de los pasos a seguir en dichos procesos. Dentro de las *estrategias* del movimiento, los vecinos organizados de la

Barceloneta hablan mucho de “salir a la calle”, que puede tener varios significados: conocer y vincularse con el vecino, tejer redes sociales en el encuentro e interacción con los demás, conocer la vida del barrio y su dinámica, hacerse visible -y audible, que también es ‘hacerse oír’- en el espacio, apropiarlo de forma reivindicativa para usos vecinales. Es al mismo tiempo bandera de lucha y estrategia.

Pasando a las *preocupaciones del movimiento*, dentro del mismo ¿qué es lo que se discute, debate o cuestiona?

- Cuál ha de ser el papel de una asociación vecinal y de un movimiento vecinal.
- A qué condiciones se enfrentan respecto a otros momentos históricos de la sociedad, de la ciudad, otros contextos políticos y momentos de la vida de los propios miembros del movimiento.
- Y en ese sentido, qué les toca hacer como grupo de gente que se une por motivos -más o menos- compartidos, por cosas que le preocupan.

Desde el eje temporal y del análisis del contexto social y económico capitalista, cabe preguntarse: ¿a qué cosas se enfrentan ahora los movimientos que los de antes no? ¿Qué ha cambiado en las cosas a las que se oponen: las formas, el contenido o la intensidad de su expresión y sus efectos? La problematización de estos temas quizá puede contribuir a la construcción de los movimientos sociales en el contexto actual. ¿Qué ha de retomarse y qué ha de reinventarse?

Surge entonces esta pregunta sobre *lo ‘nuevo’ y lo ‘viejo’ en los movimientos vecinales*, al menos tal y como esta combinación se registra en un caso como el estudiado. Entre los elementos considerados como ‘nuevos’, es decir, que no existían hace décadas a inicios del movimiento vecinal en la ciudad, podemos señalar:

- Uno de los grandes retos actuales que es trabajar ante el individualismo generalizado de la sociedad. En este sentido, cómo ‘llegar’ a los vecinos (en términos de información, y de despertar interés por temas abordados, participación, convocatoria) es una preocupación compartida por los miembros del movimiento.
- El uso de nuevas herramientas tecnológicas como el Internet y medios audiovisuales que permiten la amplia difusión de sus objetivos, establecer vínculos con otros vecinos y colectivos, convocar a sus actividades y elaborar materiales audiovisuales que sean útiles para darle visibilidad al movimiento.
- Los vínculos con formas de lucha colectiva que antes no se conocían, como el movimiento okupa.

Como elementos '*viejos*' podemos mencionar antiguos dilemas y estrategias de probada eficacia:

- Los vínculos de alianza establecidos con otros colectivos o movimientos, en términos de apoyo, colaboración, retroalimentación, intercambio de información sobre estrategias y formas de acción, bajo el consabido lema de "la unión hace la fuerza".
- El mantenimiento de nexos débiles pero activos con partidos políticos de la izquierda histórica, — algunos con implantación institucional — .
- La conciencia de que es preciso y posible negociar en términos críticos con la Administración.
- La "toma" de las calles. Es una forma de manifestación política de viejo cuño. Lo nuevo podrían ser algunas de las formas de apropiarse de este espacio público: las marcas, actividades, usos. Ahí es donde puede haber novedad, inventiva, aunque también se recurre a métodos probados para hacerse presentes en el espacio.
- La propuesta de planes alternativos a los propuestos-impuestos desde las esferas de poder. El primer impacto de esto es la configuración de un sujeto colectivo activo, en el sentido de que es propositivo, capaz de imaginar y generar horizontes posibles a partir de sus propias necesidades, deseos y experiencias.

Esta configuración del sujeto activo es uno de los aspectos que me parecen más relevantes en el estudio de los movimientos sociales, en el sentido de que los efectos de los planes urbanos no sólo son resentidos o padecidos sino también combatidos y replicados, en interlocución directa y explícita con sus agentes causales o ejecutores. Se dice que las transformaciones urbanas son planificadas porque se modelan desde centros de poder. La mirada a esta transformación se da desde el grupo de vecinos y la forma en que configura y reclama su posición como interlocutor válido, crítico y contestatario ante estos centros de modelamiento del espacio.

También hay que señalar que este sujeto activo, al ser colectivo, está conformado a su vez de muchos deseos, necesidades e intereses particulares o individuales. Es interesante ver cómo se combinan éstos para crear o lograr acciones conjuntas y así conseguir objetivos comunes, y ver a través de qué tipo de negociaciones, de amalgamas, de intercambios de información, de puesta en escena de recursos, de dinámicas de discusión, revisión y análisis de estrategias.

Algunas de las cuestiones que surgen como parte del debate interno del movimiento son acerca del alcance del mismo en términos políticos (respecto a la correlación de fuerzas entre distintos actores, entre los que está, por supuesto, la Administración o el gobierno).

Otro factor clave en el análisis de los movimientos sociales es lo que ellos identifican como problemas a resolver o combatir y sus respectivas

causas. Y cómo lo hacen, a través de qué estrategias, herramientas y mecanismos que vayan por un lado dirigiendo la acción y por otro construyendo en el cotidiano su forma de estar juntos.

Un punto muy importante en este movimiento vecinal es la *visibilidad*, que se traduce de varias maneras. Por ejemplo, en la posibilidad de difundir y convocar a sus actividades a través de un blog, o en las prácticas de apropiación festiva y reivindicativa del espacio urbano. En este tema entra la preocupación por un lado, de hacer explícitos los problemas que les ocupan, y por otro, su propia visibilidad como movimiento en cuanto a la difusión de las acciones y propuestas que tienen. La presencia en el espacio es parte de esa visibilidad, pero sus efectos van más allá del simple acto de presencia: implican una toma de posición -geográfica y simbólica- sobre lo que el espacio es, y sobre cómo debe ser usado y apropiado, por quiénes, y a través de qué mecanismos.

Ante el panorama actual, cabe preguntarse: Los movimientos sociales ahora ¿han de ser flexibles y adaptativos, al igual que la economía? Una cuestión de fondo en esta investigación es sobre los movimientos vecinales en la época posfordista: ¿qué tipo de movilización se da frente a las formas actuales de apropiación capitalista de la ciudad? En ese contexto de análisis, ¿qué tanto ha cambiado el capitalismo en las últimas décadas? ¿Qué funcionó en otras épocas para oponerse a sus mecanismos y formas de manifestarse? ¿qué ha de funcionar en ésta? ¿Desde dónde se subvierte como sistema? ¿Cuáles son sus puntos débiles como lógica modeladora de relaciones, espacios, símbolos, categorías sobre el mundo y cómo se puede confrontarla?

A manera de cierre

Actualmente asistimos a un proceso generalizado de generación de ciudades-mercancía, de lugares que se promocionan comercial y turísticamente y para lo cual se proyectan y transforman desde instancias gubernamentales, la mayor parte de las veces con la participación de empresas; de centros históricos, barrios tradicionales, emplazamientos con ciertas peculiaridades a los cuales -paradójicamente- se les intenta uniformizar para competir dentro del mercado. Me parece entonces pertinente, o incluso urgente, dar cuenta de cómo viven los habitantes de las ciudades estos pequeños y grandes procesos de transformación; indagar qué está pasando con los actores, con las personas que están viviendo en carne propia cambios de gran magnitud para los que la mayor parte de las veces no fueron consultados. Considero importante que se investigue desde la antropología y otras ciencias sociales los procesos de modelamiento, uso, apropiación del espacio urbano como configurador de relaciones, sobre todo cuando a nivel global se imponen desde la lógica de la ganancia. En este momento de crisis y reestructuración económica, no sólo se produce un replanteamiento en los centros de poder sino también para

aquellos que conciben el espacio urbano -y la vida en sí- más allá de las leyes del mercado.

Bibliografía

- Alessandri Carlos, Ana Fani (2005), "A reprodução da cidade como 'negócio'", en: Alessandri Carlos, Ana Fani y Carles Carreras (orgs.), *Urbanização e mundialização: estudos sobre a metrópole*, Ed. Contexto, São Paulo.
- Associació de Veïns de l'Òstia y Plataforma de Afectados en Defensa de la Barceloneta, Boletines, Notas informativas, escritos en el diario del barrio, escritos en el diario Masala. 2005-2010.
- Borja, Jordi (2004), "Barcelona y su urbanismo. Éxitos pasados, desafíos presentes, oportunidades futuras", en: Borja, Jordi y Zaida Muxí (eds.), *Urbanismo en el Siglo XXI: Bilbao, Madrid, Valencia, Barcelona*, Ediciones de la Universidad Politécnica de Catalunya, Barcelona.
- Capel, Horacio (2005), *El modelo Barcelona: un examen crítico*, Ediciones del Serbal, Barcelona.
- Delgado, Manuel (coord.) (2003), *Carrer, festa i revolta. Els usos simbòlics del espai públic a Barcelona (1951-2001)*, Institut Català de Antropologia, Barcelona.
- Fernández Durán, Ramón (1996), [3ª ed.]. *La explosión del desorden. La metrópoli como espacio de la crisis global*, Ed. Fundamentos, Madrid.
- Franquesa, Jaume (2007), "Vaciar y llenar, o la lógica espacial de la neoliberalización", en: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 118.
- Lefebvre, Henri (1973), *El derecho a la ciudad*, Ed. Península, Barcelona.
- Maldo, Teo (2004), "Barcelona en la glocalització", en: *Barcelona Marca Registrada, un modelo para desarmar*, Unió Temporal d'Escribes (UTE), Editorial Virus, Barcelona.
- Martínez i Rigol, Sergi (2005), "A gentrification. Conceito e método", en: Alessandri Carlos, Ana Fani y Carles Carreras (orgs.), *Urbanização e mundialização: estudos sobre a metrópole*, Ed. Contexto, São Paulo.
- Tatjer Mir, Mercedes (1973), *La Barceloneta del siglo XVIII al Plan de la Ribera*, Ed. Los Libros de la Frontera, Barcelona.

Coping with *diversity* in urban schools do “powerful” teachers need to be *empowered*?

Alexandra Leandro

ISCTE-IUL (leandro.alexandra@gmail.com)

Abstract

Starting from the preparation of a teacher training, I reflect on teachers as *change agents*, articulating concepts such as power, agency, empowerment, reproduction/production, transformation and emotion. Teachers are often understood as powerful reproductive agents, within a highly selective and iniquitous school system. Nevertheless, they feel the need to be respected and admired, and are very sensitive to critics and to what they feel and conceptualize as a growing discreditable political and social process. Several indicators and theoretical perspectives show that school has lost its ideological monopole, as a higher socialization institution, having to affirm itself along with different social, economic and cultural mutations. In this political and social context, school authority is highly contested. Although teachers are important agents in the transmission of official knowledge, they ignore, in a significant way, the social science’s production concerning school dynamics and the “outside world” they feel is invading their pedagogical certainties. Some of them may not feel fully qualified to articulate with some students and their families, and may want to listen to “foreign” ways of looking at *otherness*. That’s when it begins the transformation of the potential troublesome researcher into a significant resource.

Based on the analysis of a collaborative process in a Portuguese school, I intend to reflect on the way teachers can build themselves as *change agents*, articulating concepts such as power, knowledge, agency, empowerment, reproduction/production, transformation and emotion.

The interpersonal dynamics experienced during the preparation of a teacher training, as well as its formal metamorphosis into a certified “*oficina de formação*” (training workshop) on *education and cultural diversity*, tell us important things about the ways teachers feel, act and are produced as “learning individuals”, searching for innovative pedagogical “measures”.

Following a demand for a debate on the major findings of a research on “school and security” conducted within a particular school, a group of three senior teachers and the researcher himself decided to seize the opportunity of designing a *teacher training* based on some of the teachers’ major concerns: diversification of the *school clientele*, indiscipline and peer violence, divergences with some of the families.

On trying to delineate the contents and the structure of the *training*, the researcher began by questioning some commonplaces: emphasizing the need of a less prejudiced and contextual reading of students and families attitudes and behaviours, instead of a pathologizing framework, associated to an individualized monitoring; stressing the importance of developing collective learning spaces in place of more solitary working practices.

Are teachers really “powerful”?

Teachers are often understood as powerful reproductive agents, within a highly selective and iniquitous school system. And it is only fair that they are. Teachers control the certified access to national curricula, and a significant part of the pedagogical instruments they use reproduce social inequalities and produce renewed imbalances between social expectations and school achievements.

Nevertheless, paradoxically or not, teachers feel the need to be respected and admired. Similar to other professions that handle important sources of power such as doctors, judges and policemen, teachers are very sensitive to critics and to what they feel and conceptualize as a growing discreditable political and social process.

Could we say that teachers *are* “powerful” but they *feel* “powerlessness”?

Teachers are situated in a particular place, between a governmental structure that controls their work and a public, highly mediated, sphere that scrutinizes their impact on students’ school success or failure. Students’ resistances and families’ demands add to this, configuring a wide range of stressful social pressures.

In fact, several indicators and theoretical perspectives show that school has lost its ideological monopoly as a higher socialization institution, having to affirm itself along with different social, economic and cultural mutations — diversification of social urban tissue, dissemination of technological means of communication, devaluation of school diplomas and growing uncertainty concerning employment and socioeconomic mobility.

We are still witnessing a significant *legitimization crisis of the school institution in the social sphere*, related to the continuing schooling exclusion (failure and dropout) of a significant number of students and the questioning of teaching methods based on national exams results (Aquino, 2001: 215).

In this political and social context, school authority is highly contested. Young cultural autonomy as well as the racial and cultural (whether national or ethnic) differences imputed to students and their families are experienced by teachers as obstacles to their professional and institutional performances.

The uncertainty that surrounds teachers' status is connected in complex ways with the diversification of the *school clientele*, and, most important, with the growing visibility of students that no longer carry an "*a priori* sensibility in relation to the future emancipation promises", characteristic of the *modern school*: dedicated to the schoolroom rhythms in favour of the promise of a virtuous profession or exercising students' responsibility as a central way of becoming adults (Aquino, 2001: 216).

School's administrations are obliged to coexist with *all* children and young people, even those who express and assume a deviant trajectory from school premises. However, reading these *resistances* as a source of students' power over teachers can obscure the fact that, although the expulsion of students has become a little more difficult, it is quite simple to develop inner strategies of stratification and devaluation, which deprive students of a self rewarding schooling process.

As for the families, the possibilities given to them for unravelling the meaning associated to teacher's performances are scarce and frequently emptied by more legitimized protagonists (teachers and school administrations, parents associations, opinion makers, researchers, among others).

Students' undisciplined and irresponsible behaviour and the associated *family omission* are major concerns in teachers' everyday working practices, and serve as ideological devices that strengthen and give sense to the moral distance between them (Penna, 2008). In this sense, teachers' work preserves a civilizing dimension that gives teachers a sense of moral superiority with visible and persistent consequences in the way they communicate with students and their families.

So, for now, it seems important to question the image of teachers as victims, for it appears that, in significant aspects, they continue to be considerably "powerful". However, we should take very seriously their *sense of powerlessness*, if we want to contribute for more intelligible, supportive and worthwhile schooling processes, considering all its protagonists.

Do teachers "know enough"?

Nowadays, when we think about the role schools and teachers play in the socialization of younger generations we no longer feel legitimized to defend, at all costs, teachers' expertise.

"Knowledge ownership" has become a highly controversial subject and school walls are becoming more and more narrow, contrasting with the mutable, plural, dense, and confusing, world we struggle in.

So, it's not an easy task to act as knowledge transmitters in this context. Since *what to teach* is centrally defined, and the question of *why we teach what we teach* is frequently an uncomfortable one, the remains, for teachers, revolve round the question of founding out *how to teach*.

Having in mind the curriculum organization, a more decentralized and autonomous framework is being discussed for some time, and, in some places, at least, partly implemented. In this line of thought, an alternative to teachers as mere consumers of contents and guidelines, centrally defined, would be the reconfiguration of their organizational and work practices as *curriculum builders* (Leite, 2010: 199), as well as the idea of the *curriculum as a project* (Leite, 2010: 224). The central concern is the need to *adapt* the curriculum to the characteristics and diversity of students and their families, in order to improve school success.

Some authors warn us against the importance of understanding teaching as *interpretation*, rather than a solely transmission of facts (Connel, 2010: 177). In this sense, "In order to interpret the world for others and do it right, it is necessary not only a number of abilities but also the knowledge of how that interpretation occurs, of the cultural field in which that process occurs as well as of other possibilities of interpretation" (Ibid.). As *intellectual workers* and *cultural transmitters*, teachers "transform culture" (Ibid.), and therefore have social and political responsibilities that go far from the mere preparation of students for official certification. This productive process, which denies the neutrality of teaching and goes beyond the reproduction framework, has to include post-colonial and post-patriarchal reflections, a deep reasoning of the way old and new social inequalities arise and are redesigned, as well as the inclusion of students' opinions.

If teachers are to be more autonomous in the reconfiguration of national curriculums, this autonomy needs to be thought more as a social and political project, opened to the community, and including the more frequently silenced voices. A strong ethical concern with the way educational structures contribute to the persistence and (re)creation of social inequalities seems to be a vital reference for curriculum experimentation and innovation.

Also, it seems important that teachers and researchers dialogue more. Although teachers are important agents in the transmission of official knowledge, they ignore, in a significant way, the social science's theoretical devices produced to make school dynamics more legible, as well as the "outside world" they feel is invading their pedagogical certainties. Some of them may not feel fully qualified to articulate with the students and families they have to meet and "educate" in a daily basis. Some of them may want to listen to "foreign", although qualified and therefore legitimate, ways of looking at *otherness*. That's when it begins the transformation of the potential troublesome researcher into a significant resource. This *demand* forces educational researchers to expand their role, and to find ways of translating

and open to discussion their findings in stimulating and dialogic learning spaces.

Is “(cultural) diversity” an “empowering subject”?

As mentioned before, one central criterion for defending the increasing of teachers’ participation in curriculum organization has to do with the need to adapt its contents to *students’ life contexts*. However, this *recontextualization* (Leite, 2010: 201) is never a clear-cut path, taking into account the generalized way of conceiving *cultural difference*.

There’s a very common differentiating strategy which is to attach a cultural origin to the behaviours of African descent students who present themselves as more dissociated from school’s beliefs, interests and expectations. As for Roman students and their families, the way they hesitate over school’s value questions it as an *acculturation* entity, something with which teachers and school administrations are highly uncomfortable. These *lenses* build these students and their families as *stereotyped* and *symptomatic* (Bhaba, 1995: 236), carrying a civilization deficit which school has to attenuate (Enguita, 1996: 20).

Concurrently, students and families associated to more deprived socio-economic contexts (including a significant part of African descent and Roman students) often gain the *dysfunctional imprint*, revealing the many ways in which *social and cultural contrasts* (Machado & Matias, 2006) articulate within school classifications and stratifications processes and dynamics.

These symbolic frontiers work as powerful mechanisms of schooling and social disqualification, and obscure the fact that difference and *inequality* have to be thought in relation to one another, and as daily (re)produced historical products. *Cultural diversity* has to be worked out always in articulation with structural questions concerning the unequal access to different resources and sites of expression and legitimization, as well as the processes of economic, political and cultural standardization (Candau, 2002).

This ideological framework has important consequences in the relationship with these families, assuming school “the posture of educating students *in spite of* their families rather than in concert with them” (Lewis & Forman, 2002: 82). Teachers’ perceptions and attitudes in relation to students and families performances have to be made visible and (re)considered, because they are strongly permeated by prejudices and influence in a significant level, supposedly neutral, teachers’ practices. These tend to silence other voices and disqualify ways of feeling, thinking and acting that don’t conform to dominant organizational and pedagogical norms (Canen, 2001).

Furthermore, it becomes vital to reflect on notions like *culture*, *identity* and *group affiliation* in a way that makes it possible to unveil the contingency, mutability, pluralisation and hybridization of human lives, as well as to face

the conflict dimension of these different, whether voluntary or involuntary, articulations (Candau, 2002; Hoffman, 1998).

**Can teachers become “empowered/empowerment” professionals?
Is the instructor “powerful enough”?**

This *oficina de formação* is being planned as a *collective learning space* that intends to think about *cultural diversity* articulating central notions like power, knowledge, difference, inequality and agency. Rather than focusing in “problem resolution methodologies” (Moraes & Soares, 2005: 274), associated to the idea of teachers as *trained professionals* (id: 271) or as *problem finders* and *problem solvers* (Short, 1996: 489), all participants will be invited to think about themselves as “political subjects”, capable of reflecting upon the complexity of school organizations and relations.

If we consider the importance of enlarging teachers’ autonomy, much effort has to be made in the first phase — *identifying the problem* — for, as research in schools frequently shows, school staff tend to impute responsibility on students and families, and label them as *inappropriate*, according to a monocultural vision, centred on the values and interests of schools as institutions and organizations.

These constrains should not prevent us, however, from looking at teachers as potential *change agents*. It’s important to realize the existence of different movements in search of new ways of articulating with students and their families. The experience we’re now analysing is an evidence of this.

But what to expect from the researcher newly *transformed/metamorphosed* into an *instructor*? The first problem starts with the terms attributed to this role — *instructor, trainer, educator*. And, although it may appear so, this is not an artificial concern. None of these terms seem adequate to characterize what is intended with this *oficina de formação*: the building of a debating space, a *fluid, unpredictable and changeable social process* (Hur, 2006: 524). According to this guideline, the researcher’s first responsibility is to nourish its creative strength, rather than searching for a definite, potentially essentialized, outcome.

Nóvoa (1999) draws attention to what he considers to be an *excessive academic speech* on teachers, associated to their depersonalization as knowledge producers. In this line of thought, teachers should be capable of transforming experience into, both theoretic and instrumental, professional knowledge, in a systematic and sharable way. The diagnosis made points to the disappearance of the *pedagogical movements* — “teachers’ collectives organized around educational principles or action proposals” (Nóvoa, 1999: 15-16) — and the impoverishment of the pedagogical practices, “closed in a rigid curriculum conception and guided by the rhythm of school books and materials conceived by big enterprises”.

Nevertheless, there can be no truly aseptic claim from the researcher for *neutral expertise* or for a more neutral role as a *facilitator*. It has become rather clear, during fieldwork, that it can be deceiving to consider *teachers' empowerment* as a teachers' accomplishment that "logically" will lead to more rewarded schooling processes for students and families.

If the comprehensive and systematic collaboration between teachers is seen as an essential, although yet to be made, feature of these new ways of building, transmitting and receiving certifiable knowledge, the possibility of including students and parents in this *team* seems to be a much more complex endeavour.

Building a *common narrative* should take in consideration the way power is distributed in schools, and the kind of awareness people have of this distribution. We have to be attentive to the way different, and often contrasting, voices are or are not mediated, which elements are made salient and legitimate and which elements are silenced.

The participation in different empowerment students' projects has made it possible to realize that these initiatives are, in a significant way, developed as a means of adjusting students' expectations and behaviours to school rules. The focus on students' *responsible autonomy* helps to attenuate students' resistances by reconfiguring them into "accepted" dialogue formats, wasting its potential for rethinking school organization.

These processes tend to produce students as "young adults" rather than as individuals whose potential for transgression and resistance can be taken as a useful resource for debating adults' standards, given the *margins' creative power* (Pais, 2005: 56).

As for the students' carers, *parental education* aims at providing them with the necessary tools for preparing their children to be "good students". The idea of schools learning from parents is quite an awkward one, and, in the case of *at-risk families*, could be considered an aberration.

In both cases, the margins are always considered things to be healed, and so these *empowerment actions*, when "uncritically embraced", can actually contribute to *disempower* (LeCompte, 1992). In this way, school staff avoids the expected risk of increasing antagonism, given the hard, and uncertain, task of articulating different values and expectations.

So, just how *paternalistic* can the researcher get, when trying to (re)orientate teachers to take them to do things otherwise? In fact, *empowerment*, as a political process, has always to do with "ownership" and "sharing". Who decides what's good or bad, for whom?

How *self confident* can we be? Should we expect these collective experiences to be "real" integrated into teachers' practices and school organizations (Nóvoa, 1999)? Should we expect *empowerment* to be shared between teachers, students and families? Should we expect the creation of a "new social order" inside schools?

Maybe we should be “careful with what we desire”, when trying to conceive new organizational models. Working for more power balanced school organizations takes us to realize that inequalities and hegemonies are continually worked out, sometimes in very subtle ways.

The main question seems to be whether teachers, whose practices, troubles, beliefs and expectations cross many lives, are willing to think about their *professional paradigms and identities* in order to become more aware, and perhaps more concerned, with the ways the educational system reproduces and renews socioeconomic and political inequalities (Ferreira, 2011: 110).

Educational organizations and teachers’ professional lives, however contingent, are made of choices which political dimension has to be recognized and debated so that its protagonists are able to identify the beliefs, theories and prejudices that shape their expectations and practices.

References

- Aquino, Júlio Groppa & Mônica Cristina Mussi (2001), As vicissitudes da formação docente em serviço: a proposta reflexiva em debate, *Educação e Pesquisa*, 27 (2), 211-227.
- Bhabha, H. (1998), *O local da cultura*. Belo Horizonte, UFMG.
- Candau, Vera Maria Ferrão (2002), Sociedade, cotidiano escolar e cultura(s): Uma aproximação, *Educação & Sociedade*, ano XXIII, no 79, 2002, 125-161.
- Canen, Ana (2001), Universos culturais e representações docentes: subsídios para a formação de professores para a diversidade cultural, *Educação & Sociedade*, ano XXII, 77, Dezembro, 207-227.
- Connel, Raewyn (2010), Bons professores em um terreno perigoso: rumo a uma nova visão da qualidade e do profissionalismo, *Educação e Pesquisa*, 36, n. especial, 165-184.
- Enguita, M. Fernández Enguita (2006) (2001), *Educar en tiempos inciertos*, Madrid, Ediciones Morata.
- Ferreira, Márcia Ondina Vieira (2011), Construção de identidades docentes: entre a vocação, as necessidades objetivas e os processos sociais, *Educação*, Porto Alegre, 34 (1): 106-113.
- Hoffman, Diane M. (1998), A Therapeutic Moment? Identity, Self, and Culture in the Anthropology of Education, *Anthropology & Education Quarterly*, 29 (3): 324-346.
- Hur, Mann Hyung (2006), Empowerment in terms of theoretical perspectives: Exploring a typology of the process and components across disciplines, *Journal of Community Psychology*, 34 (5): 523-540.
- Leite, Carlinda & Preciosa Fernandes (2010), Desafios aos professores na construção de mudanças educacionais e curriculares: que possibilidades e que constrangimentos?, *Educação*, Porto Alegre, 33 (3): 198-204.

- Lecompte, Margaret D. & Kathleen Bennett DeMarrais (1992), The Disempowering of Empowerment: Out of the Revolution and into the Classroom, *Educational Foundations*, Vol. 6(3), 5-31.
- Lewis, Amanda E. & Tyrone A. Forman (2002), Contestation or Collaboration? A Comparative Study of Home-School Relations, *Anthropology & Education Quarterly*, 33 (1): 60-89.
- Machado, Fernando Luís & Ana Raquel Matias (2006), *Jovens descendentes de imigrantes nas sociedades de acolhimento: linhas de identificação sociológica*, CIES e-Working Paper, n.º 13/2006, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, ISCTE.
- Moraes, Maria Célia & Kátia Cristina Soares (2005), Cenas empobrecidas do conhecimento e do trabalho docentes, *Educação*, ano XXVIII, 2 (56), 265 — 281, Maio/Ago.
- Nóvoa, António (1999), Os Professores na Virada do Milênio: do excesso dos discursos à pobreza das práticas, *Educação e Pesquisa*, 25 (1), 11-20.
- Pais, José Machado (2005), Jovens e Cidadania, *Sociologia Problemas e Práticas*, n.º 49, 2005, pp. 53-70.
- Penna, Marieta Gouvêa de Oliveira (2008), The exercise of teaching in the school: social relations, hierarchies, and school space, *Educação e Pesquisa*, 34 (3), 557-569.
- Short, Paula M. (1996), Defining Teacher Empowerment, *Education*, 114 (4): 488-492.

