

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS
CURSO DE ARQUITETURA E URBANISMO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO ESTRATÉGICA DO TERRITÓRIO URBANO
JULIANA LAMANA GUMA

A Habitação de Interesse Social e a Participação Popular no trabalho de
Carlos Nelson Ferreira dos Santos e no Estatuto da Cidade:
O que há em comum?

Porto Alegre – RS

2012

JULIANA LAMANA GUMA

A Habitação de Interesse Social e a Participação Popular no trabalho de
Carlos Nelson Ferreira dos Santos e no Estatuto da Cidade:
O que há em comum?

Trabalho de Conclusão de Curso para obtenção do título
de Especialista em Gestão Estratégica do Território
Urbano apresentado a Universidade do Vale do Rio dos
Sinos, Curso de Arquitetura e Urbanismo.

Arq. Ms. Cláudia Pilla Damásio
(Orientadora)

Porto Alegre – RS

2012

Vivemos todos em um mundo que só não deixa confusos e perplexos uns tantos que pensam que sabem tudo e que podem reduzi-lo à pureza de uma fórmula simples, universal e científica. Quanto a nós, a maioria dos mortais comuns, sabemos que as vezes vemos bastante claro e, outras vezes, de forma bastante imprecisa. (SANTOS. Zahar: 1881b)

RESUMO

O presente trabalho propõe-se a identificar os conceitos trabalhados pelo urbanista carioca Carlos Nelson Ferreira dos Santos no Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.527/01 que traz as diretrizes e instrumentos para a gestão das cidades brasileiras. Um dos focos do estudo é a Habitação de Interesse Social, escolhida por ser considerada uma das maiores problemáticas urbanas do Brasil atualmente. O outro, é a Participação Popular, por ser, provavelmente, o caminho mais indicado na busca por soluções e por uma gestão mais democrática do espaço urbano. Inicialmente, é apresentado um breve panorama das questões habitacionais brasileiras no século XX, seguindo por uma descrição do autor escolhido e uma revisão bibliográfica das obras do mesmo. Ainda, uma revisão do Estatuto da Cidade destacando os artigos que interessam diretamente a este estudo e, finalmente, uma comparação entre o Estatuto e a obra de Carlos Nelson. Observa-se que muitas das estratégias trabalhadas pelo urbanista, nas décadas de 70 e 80, já estão sendo aplicadas no urbanismo brasileiro atualmente, mas que muitas delas ainda estão bastante desafiadoras para este início de século.

SUMÁRIO

1. Introdução.....	06
2. Habitação de Interesse Social e Participação Popular no Brasil até 1990 – Contextualização.....	09
3. Carlos Nelson Ferreira dos Santos – Um Antropoteto.....	14
4. Habitação de Interesse Social e Participação Popular na obra de Carlos Nelson.....	18
5. Habitação de Interesse Social e Participação Popular no Estatuto da Cidade.....	27
6. Carlos Nelson e o Estatuto da Cidade: O que há em comum?.....	43
7. Considerações finais.....	47
8. Listagem da Bibliografia de Carlos Nelson.....	49
Referências Bibliográficas.....	53

1 Introdução

A observação das desigualdades sociais existentes no Brasil, principalmente no que se refere a questões de moradia, e a crença de que o planejamento urbano, juntamente com efetivas políticas públicas para gestão do território, pode minimizar essa realidade, são os maiores motivadores do presente estudo. Observa-se ainda que a busca por uma gestão do planejamento urbano com participação social e com garantias do cumprimento da função social da cidade, associado à busca por uma solução das demandas por Habitação de Interesse Social, estão entre os grandes desafios do poder público atualmente.

Muitas foram às conquistas jurídicas e de reconhecimento da importância do Planejamento Urbano e do Direito à Cidade dentro da Política Brasileira nos últimos anos. A primeira delas foi a Constituição Federal de 1988 que entrou em vigor marcando a questão urbana de forma relevante, pois, anterior a sua promulgação, não existiam dispositivos constitucionais específicos que tratassem do processo de desenvolvimento e gestão da cidade. Existe nesta Lei um capítulo destinado a Política Urbana. Ainda, estabelece que o instrumento básico desta política seja o Plano Diretor, criado a partir da realidade de cada município.

Contudo, para a regulamentação do citado capítulo, foi necessária a aprovação de uma Lei Complementar, denominada Estatuto da Cidade, aprovada em 2001. A Lei 10.257/01 trouxe ferramentas para a produção de uma cidade sustentável que considera a questão urbano-ambiental do município como um todo. Essas ferramentas urbanísticas devem trabalhar juntamente com os Planos Diretores Municipais na implantação das políticas urbanas no Brasil, inclusive nas questões relacionadas à Habitação. Em 2003, foi instituído pelo Governo Federal o Ministério das Cidades, que passou a ser o órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano e, dentro dela, pela Política Setorial de Habitação.

Todo esse processo deve contar com a participação da população, que em certo momento da história entendeu que organizada em movimentos sociais, com reivindicações coletivas tinham força e voz política. São os chamados movimentos urbanos que hoje atuam (ou tentam atuar) nas decisões políticas urbanas e sociais, muitas vezes forçando os governos a repensar suas ações baseados nas realidades apresentadas pela participação da comunidade. Nesse contexto, os municípios já estão desenvolvendo experiências bastante interessantes de orçamento participativo, planos diretores e programas de regularização fundiária e de habitação social. Cândido Campos Malta Filho escreve que esses movimentos, quando não desvirtuados “podem ser um canal de penetração das forças sociais globalizantes no seio do Estado compartimentado, para força-lo a rever prioridades” (Studio Nobel: 2001).

Os avanços do planejamento urbano com a legalização de conceitos hoje já incorporados por quem pensa e gere a cidade, apresentados brevemente nos parágrafos acima, fomenta a necessidade de entendermos como chegamos até aqui. Considera-se como consenso que todo conhecimento, aplicado a prática efetiva ou desenvolvido no plano teórico, é uma construção. Portanto, entende-se que, para que algumas soluções sejam encontradas na prática, é preciso que se compreenda o fenômeno urbano vigente, quais suas origens, o que já foi pensado, analisado, sugerido por técnicos e estudiosos do tema.

Assim, o conhecimento das teorias e práticas defendidas por um urbanista ativo antes da Constituição Brasileira de 1988, com grande produção e poder crítico certamente enriquece este tipo de debate e embasa as discussões. Um dos nomes de destaque nos anos 70 e 80, no Brasil, foi o do arquiteto e urbanista fluminense Carlos Nelson Ferreira dos Santos, escolhido para este estudo.

Com notável produção de alcance nacional, tratou de temas como moradia, participação popular e atuação profissional dos arquitetos e urbanistas de forma crítica e responsável, muitas vezes com visões pioneiras e questionadoras do que se praticava na época. A formação em Antropologia, incorporando essa visão nas suas análises e o pioneirismo no trabalho com as favelas do Rio de Janeiro contribuíram para a escolha deste profissional.

Propõe-se, portanto, um aprofundamento teórico dos trabalhos publicados por Carlos Nelson Ferreira dos Santos com o objetivo de investigar se os procedimentos, métodos e teorias referentes à Habitação de Interesse Social e Participação Popular por ele apresentados são identificados no Estatuto da Cidade, fundamental no *status quo* do planejamento brasileiro atualmente.

Na tentativa de extrair informações importantes das experiências e teorias vividas e apresentadas por Carlos Nelson e identificar o que de mais relevante sua obra nos traz, são analisados alguns de seus textos de forma cronológica. A escolha das publicações foi realizada a partir de um critério simples e objetivo: ter conteúdo e contribuições relevantes referentes à temática deste estudo. Dessa forma, ficam excluídos do trabalho os artigos de Carlos Nelson Ferreira dos Santos que não tenham a habitação de interesse social e/ou a participação popular dentro do seu escopo. A análise, em sua maioria, é realizada de forma primária, pois não foi encontrada bibliografia de referência com o mesmo objetivo de pesquisa para a maioria dos textos de Carlos Nelson. A maior parte das publicações que referenciam o Urbanista tem como destaque os já considerados clássicos livros *Quando a Rua Vira casa* (1985b) e a *Cidade como um jogo de Cartas* (1988b) ou mencionam o caso da favela Brás de Pina.

Assim, com o intuito de identificar se existem conceitos e práticas em comum entre o trabalho pioneiro de Carlos Nelson e o que é proposto no Estatuto da Cidade o trabalho é dividido em 5 capítulos. Considera-se necessário para a compreensão deste estudo, primeiramente, uma visão geral da evolução urbana brasileira e seu contexto até o final da década de 80, com foco para as questões habitacionais e participativas. O 2º e 3º capítulos falam do urbanista Carlos Nelson Ferreira dos Santos, apresentando um resumo de sua vida e, posteriormente a revisão bibliográfica de seus textos dentro dos conceitos de Habitação de Interesse Social e Participação Popular.

No 4º capítulo, a visão geral do urbanismo brasileiro é completada com a apresentação dos anos 90 e a primeira década do século XXI, dentro da temática da Moradia Popular e Participação social dentro do Estatuto da Cidade, nosso objeto de estudo. Finalmente, no 5º capítulo é realizada a comparação para identificação de pontos em comum (ou não) dentro do trabalho de Carlos Nelson e das diretrizes do Estatuto, com ênfase no artigo 2º.

O objetivo é ampliar e aprofundar o campo de conhecimento das práticas relacionadas à habitação de interesse social com a participação popular. E pretende-se, obviamente, de alguma forma estar contribuindo para uma melhor compreensão deste processo.

Importante deixar claro que os conceitos apresentados no desenvolvimento deste trabalho, não expressam, necessariamente, a opinião da autora desta pesquisa. São recortes dos estudos de Carlos Nelson Ferreira dos Santos considerados relevantes, seja por seu pioneirismo, metodologia, reflexão ou outro fator de interesse dentro da temática da Habitação de Interesse Social e da Participação Popular.

O Carlos Nelson fez uma importante inversão no tratamento vigente nas pesquisas sobre pobres e favelados: primeiro, transformou-os de objeto em sujeito do trabalho de pesquisa. Segundo, passou a dar aos investimentos feitos pelos moradores nas favelas importância do ponto de vista patrimonial e arquitetônico. Terceiro, reconheceu que os favelados sabem o que querem, têm suas prioridades inclusive simbólicas; isso é fundamental no seu pensamento. (CAPÍTULOS... Folha Seca: 2002)

2. Habitação de Interesse Social e Participação Popular no Brasil até 1990 - Contextualização

A observação da história permite a constatação de que a evolução dos problemas habitacionais brasileiros e da busca para a solução desses têm ligação direta com o crescimento da população urbana e do desenvolvimento tecnológico/industrial pelo qual passamos. O processo de urbanização mundial, iniciado mais fortemente após a revolução industrial, que fez o homem camponês passar a trabalhar nas fábricas e habitar as cidades, trouxe com ele alguns problemas. Dentre eles, a escassez de moradias adequadas para as pessoas que viriam suprir a nova demanda por mão-de-obra.

Iniciamos lembrando que no final do século XIX já vivíamos em um país que, pelo menos legalmente, libertou seus escravos, com a promulgação da Lei Áurea em 1888, e que teve o regime Monárquico substituído pelo Republicano, em 1889. Esses dois importantes marcos históricos tiveram interferência direta no processo de urbanização do Brasil, visto que os pobres que não mais habitavam as senzalas foram buscar moradia e trabalho nos pequenos e incipientes núcleos urbanos. Assim, surgiram os cortiços e as edículas de aluguel que tinham péssimas condições de salubridade e podem ser consideradas as primeiras tipologias de habitação social urbanas.

Contudo, e para fins deste estudo, o panorama das questões habitacionais proposto iniciará cronologicamente na primeira década do século XX, inserido no contexto citado anteriormente e complementando que foi neste período que se intensificaram os processos de imigração e a industrialização e urbanização começou, de fato, a acontecer no Brasil.

Direcionando o estudo, como proposto inicialmente, para a problemática da habitação de interesse social, Flávio Villaça, em seu livro Espaço Intra-urbano no Brasil (Studio Nobel: 2001), descreve que “um dos traços mais marcantes do processo de urbanização que se manifestou no Brasil a partir do final do século XIX foi o rápido crescimento das camadas populares urbanas.” Villaça, no mesmo texto, ainda explica que desde essa época o processo de ocupação obedeceu a uma “força básica” na qual os pobres ocupavam somente as parcelas que não eram de interesse das classes mais altas “inclusive aquelas junto a ferrovias, e não apenas os morros e pântanos”.

No artigo *A desordem é só uma ordem que exige uma leitura mais atenta* (IBAM: 1982a), Carlos Nelson mostra que, em sua opinião, pouco evoluímos no pensamento sobre habitação social desde o início do século até os anos 80:

Para quem for buscar, desde o início do século XX, o que se pensava no Rio de Janeiro sobre os problemas de moradia para os pobres, poderá haver uma surpresa. É que encontrará, expresso sob diversas formas, o mesmo preconceito ideológico que nos parece tão habitual e familiar. Os pobres

empesteavam a cidade. (...) Todas as maravilhosas obras feitas na cidade na época, e das quais nos ensinaram a nos orgulharmos na escola, foram de fato, feitas as custas dos pobres removidos para longe, e com prejuízos para seus esquemas de vida. Mas o que importava isto, se o que vinha pela frente era o progresso? (SANTOS. IBAM: 1982a)

Nos anos de 1910, os processos de imigração de mão-de-obra europeia, uma parte para o trabalho na indústria e outra parte para o trabalho na área rural, também trouxeram impactos. Já nas décadas de 1930 e 1940 os trabalhadores vindos do campo para movimentar as estruturas industriais em forte crescimento, encontraram núcleos urbanos despreparados para recebê-los. Assim, aumentam os bairros marginais, as habitações de aluguel e os cortiços e surgiram as favelas, resultantes de uma falta de consonância entre a chegada de população e a oferta de emprego associados ao curto espaço de tempo decorrido e a falta de planejamento por parte do Estado.

Sobre este período, Cândido Malta Campos Filho em seu livro *Cidades brasileiras: Seu Controle ou o Caos*, publicado em 1989, define que “aos poucos, a partir especialmente da década de 30, foi sendo montado o quadro dos problemas urbanos com que hoje nos defrontamos.” Malta se refere, entre outras coisas, a questões como crescimento desordenado das cidades, concentração de renda em uma pequena parcela da população, e a uma modalidade “pouco ou nada democrática, de organização de poder político dominante”.

Nesse contexto, cabe destaque a chamada Era Vargas, que abrange os anos de 1930 a 1954, no qual o Estado passa a intervir nas questões de moradia popular, iniciando uma tentativa de regulamentação do mercado imobiliário vigente na época. As políticas populistas de Vargas pretendiam atingir a massa de trabalhadores brasileiros. Desse período datam a Lei do Inquilinato de 1942, a criação dos Institutos Aposentadoria e Previdência, da Fundação da Casa Popular entre outras medidas ligadas a habitação dos trabalhadores. Várias foram as tentativas de programas independentes sobre a questão, porém, o que fica de mais relevante é a posição do poder público assumindo a Habitação Popular como sua função social do Estado.

Nabil Bonduki, no seu texto *As Origens da Habitação Social no Brasil* (FADESP: 1988) resume a atuação do Estado na época:

Seria equivocado considerar que o governo Vargas e os que se lhe seguiram chegaram a formular uma política habitacional articulada e coerente. Não houve, efetivamente, a estruturação de uma estratégia para enfrentar o problema nem a efetiva delegação de poder a um órgão encarregado de coordenar a implementação de uma política habitacional em todos seus aspectos (regulamentação do mercado de locação, financiamento

habitacional, gestão dos empreendimentos e política fundiária). E, menos ainda, um ação articulada entre os vários órgãos e ministérios que de alguma maneira interferiram na questão.

A continuidade do processo de industrialização brasileiro, assim como em outros países de industrialização tardia, exigiu do estado grandes investimentos em infraestrutura, energia e transportes num curto período de tempo. A busca por esse desenvolvimento e modernização, em muitos momentos, fez com que os investimentos estatais não fossem destinados aos setores sociais, o que inclui a habitação popular.

A expansão das cidades nas décadas de 50 e 60 acontece principalmente nas áreas periféricas destinadas a população de baixa renda. A agregação de novos loteamentos, sem uma legislação eficiente, dava liberdade ao agente promotor privado de parcelar o solo conforme lhe fosse conveniente. Contrapondo a isto, no mesmo período, é criado o Plano de Metas do presidente Juscelino Kubitschek que propôs 50 anos de crescimento em 5 anos de trabalho. A principal proposta foi a criação da nova capital para o país, desenhada dentro do pensamento urbanístico moderno, totalmente setorizada e organizada, com rígidas regras de implantação e funcionamento. Assim, o foco foi totalmente voltado para a construção de Brasília e as obras de infraestrutura necessárias a esse projeto.

Importante lembrar que em 1964 o Brasil sofreu o chamado Golpe Militar, fechando-se ainda mais socialmente. Passamos por um período de autoritarismo que desconsiderou a participação da classe mais pobre, favorecendo os que tinham dinheiro e poder. Ainda, as políticas urbanas, incluindo as de habitação social, foram totalmente centralizadas no governo federal.

No final da década de 1960, a classe média alta passou a comprar grandes lotes de terra urbana e rural para fins de investimento. Aumentando o problema de supervalorização da terra e provocando um grande crescimento das cidades, levando a classe mais baixa cada vez mais para a periferia e aumentando os custos dos municípios com infraestrutura. Essa especulação imobiliária gerou malhas urbanas com grandes vazios, terrenos não utilizados de proprietários a espera da cidade e toda sua infraestrutura que passaria por ali, valorizando a área e tornando-a mais rentável, passível de lucrativa venda. E, assim, a periferia ia aumentando e a cidade se espalhando de forma insustentável e segregada espacialmente: os mais ricos nos espaços adensados do centro e os mais pobres, na periferia. No meio deste caminho, o vazio especulativo dos que possuíam a propriedade da terra ou os espaços invadidos pela população de baixa renda, as favelas.

Para Carlos Nelson “a expansão urbana das periferias Metropolitanas é a grande marca do Brasil Urbano dos anos setenta” (IBAM: 1981a) Segundo ele, a política habitacional

praticada nesta época, juntamente com o Banco Nacional da Habitação, oficialmente responsável pelo financiamento das COHABS, contribuiu significativamente para essa realidade. A criação do Sistema Financeiro da Habitação - SFH e do BNH foi responsável pela construção de mais de 4 milhões de moradias e pela implantação dos principais sistemas de saneamento do país, entre os anos de 1964 e 1985.

O BNH é criado em 1964, para logo em seguida (1967) ser suprido com recursos que lhe permitem excepcional atuação. São desenvolvidos programa especiais para as populações urbanas muito pobres. Anunciam-se monumentais remoções de favelas. Nas periferias das grandes cidades, lá onde o valor da terra é mínimo, começam a surgir conjuntos habitacionais em tão grande número que, em pouco tempo, vão alterar definitivamente nossas noções de aparência e até mesmo de estrutura urbana. (SANTOS. IBAM: 1981a)

Apesar de ter atuado fortemente na construção de moradias, o BNH foi extinto em 1986 após a crise do Sistema Financeiro da Habitação. Esse programa recebeu inúmeras críticas, principalmente pela localização dos conjuntos habitacionais que, construídos fora do tecido urbano, ocasionavam grandes problemas a população mais pobre, segregava a cidade e aumentava os custos para a administração municipal, conforme já comentado.

A lei que rege o parcelamento do solo para áreas urbanas chegou como a grande novidade no campo urbanístico brasileiro no final da década de 70. Com a Lei 6766/79 o controle do uso do solo urbano é de responsabilidade dos municípios, o que fortalece o poder das prefeituras. É um ganho significativo, principalmente se considerarmos a política centralizadora do governo federal praticada no Brasil na época e o número crescente de loteamentos nas periferias das cidades.

Pelo censo nacional de 1980, aproximadamente 70% da população do Brasil já era urbana. As cidades, resultantes de todo esse processo de industrialização e crescimento, possuíam tensões sociais que necessitavam de investimento e atenção do Estado para serem sanadas. As maiorias dos municípios tiveram, decorrente da concentração de renda, investimentos somente em suas áreas centrais, verticalizando-as. Enquanto isso, a população mais pobre teve dificuldades para comprar moradias prontas em um mercado imobiliário em crescente valorização. Assim, os moradores que não conseguiram construir a própria casa, não podiam pagar aluguel ou cortiços, acabavam indo para as favelas. Lá, estavam longe do trabalho, da oferta de escolas e de outros serviços públicos e em condições insalubres de moradia. Um governo urbano cada vez mais pobre, enfrentando cidades cada vez mais caras: essa é a realidade preocupante que nós, brasileiros, temos que enfrentar. (CAMPOS FILHO. Studio Nobel: 1989)

Diante desta realidade, na década de 70 e 80 os movimentos populares começam a atuar contra o modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil. É a população exigindo que a questão social urbana volte a ter lugar no planejamento do país. Cândido Malta Campos Filho escreve que “atender ao direito mínimo do cidadão urbano, que é o de habitar com dignidade, está se tornando uma importante reivindicação política dos movimentos sociais urbanos” (Studio Nobel: 1989). O autor complementa explicando que habitar com dignidade significa ter um local de moradia acessível, com transporte para trabalho e lazer, abastecimento de água, rede de drenagem e de esgoto, segurança e ruas iluminadas e transitáveis.

Tem destaque nesse cenário o denominado Movimento pela Reforma Urbana que atuou fortemente no final dos anos 80:

A retomada da bandeira da Reforma Urbana, em meados da década de 80, incorpora o acúmulo teórico sobre a questão urbana e o avanço político dos movimentos populares e dos municípios. A emenda popular pela Reforma Urbana é encaminhada ao projeto de Constituição Federal, propondo princípios, diretrizes e mecanismos capazes de garantir a função social da terra e o direito à cidade com gestão democrática. O objetivo era assegurar direitos até então inexistentes para os cidadãos, como, entre outros, o direito à moradia e ao acesso a programas públicos de habitação, saneamento e transporte. (BRASIL. Ministério das Cidades: 2004a)

A década de 80 é marcada pelo fim da Ditadura Militar Brasileira, a Reforma do Estado e a Promulgação da Constituição Federal de 1988. Esses acontecimentos iniciam um processo de descentralização de poder, dentro das políticas urbanas brasileiras e os municípios e estados assumam a responsabilidade de gerir os programas sociais, incluindo os de habitação.

Aos poucos, o Estado irá abandonar as tentativas de ação global urbana. Um longo caminho, que, partindo de Brasília, passa pela aventura dos conjuntos, dos saneamentos básicos, dos metrô até desembocar no atual panegírico de programas como o PROFILURB e PROMORAR. Um lavar de mãos que sacramenta os maus resultados de vinte anos de experiências. (SANTOS. Zahar: 1981a)

3. Carlos Nelson Ferreira dos Santos - Um “Antropoteto”

É muito difícil (falar dele) já que se trata de uma pessoa extremamente polêmica e pioneira, e isso aparece muito no que ele escreveu na época. Muita coisa do que hoje se escreve, do que hoje falam os urbanistas, já aparecia nos textos do Carlos Nelson (...) Esta leitura da intervenção urbana, hoje predominante, já era parte de suas preocupações. O Carlos Nelson

entendia que a cidade pode ser vista por várias óticas; a cidade é esse conjunto, essa multiplicidade de óticas, e é isso que faz com que seja realmente uma cidade. (CAPÍTULOS... Folha Seca: 2002)

Carlos Nelson Ferreira dos Santos é considerado um dos nomes de relevância para o urbanismo brasileiro das últimas décadas, seus textos são frequentemente citados nas pesquisas científicas desenvolvidas na área do planejamento urbano e regional. Exerceu grande influência sobre seus contemporâneos, pois, além de chefe do Centro de Pesquisas Urbanas do Instituto Brasileiro de Administração Municipal- CPU/IBAM por 13 anos, ele foi professor na Universidade Federal Fluminense e Universidade Federal do Rio de Janeiro, escreveu livros e artigos e participou de planos e projetos urbanísticos, com destaque para a operação de urbanização da Favela de Brás de Pina, no final dos anos 60. Sua trajetória intelectual e profissional demonstra grande preocupação com a cidade, principalmente nas questões ligadas a habitação de interesse social e a participação da população nas decisões de planejamento urbano. Carlos Nelson, ainda, foi pesquisador visitante no Departamento de Estudos Urbanos do Massachusetts Institute of Technology (MIT-EEUU), em 1971.

Nasceu na cidade do Rio de Janeiro em 1943, entrou na Universidade Federal do Rio de Janeiro em 1961 e, em 1966, formou-se em Arquitetura. Ainda dentro da faculdade participou de grupos ligados a pesquisa da realidade em que estavam inseridos, tratando de assuntos como favelas e espaços de consumo para pessoas mais pobres. O que hoje parece comum, na década de sessenta não era visto com bons olhos: a pesquisa e avaliação das metodologias aplicadas às classes mais pobres não era considerada atribuição de arquiteto.

Em 1967, juntamente com os colegas de graduação Rogério Dias Costa Aroeira Neves, Sueli de Azevedo e Sylvia Wanderlev, fundou o escritório Quadra Arquitetos Associados, que obteve destaque pelas propostas inovadoras de atuação junto às favelas, agindo diretamente com a população desses locais. Carlos Nelson conta no artigo *“Como e Quando pode um arquiteto virar antropólogo?”* (SANTOS. *Campus: 1980b*) que “eram idas e vindas sem fim, em que respirávamos favelas e favelados, com pouca gente entendendo ou ajudando. (...) Foi um autodidatismo que se afirma através de trabalhos concretos”.

A Quadra foi convidada a assessorar a FAFEG – Federação das Associações dos Favelados do Estado da Guanabara e através desta, foi convidada a atuar no caso da favela Brás de Pina. Essa comunidade estava listada para ser removida para as vilas construídas pelo governo, mas resistiu e conseguiu ficar onde estava. O escritório assessorou uma nova forma de urbanização, criando um plano de emergência para esta área. O trabalho, pioneiro no país, durou 6 anos.

Foi o trabalho em Brás de Pina que fez Carlos Nelson se interessar pela Antropologia como forma de encontrar algumas respostas que o urbanismo, por si só, não trazia. Na sequência, breve resumo do relato do próprio Carlos Nelson retirado do artigo *Como e Quando pode um arquiteto pode virar antropólogo?* sobre essa descoberta:

De observador de padrões e arranjos dos espaços públicos e privados e de candidato a interventor nas suas formas de produção e de consumo, fui me transmutando em observador das inter-relações sociais e das redes de significados. (...) De fato, fomos vendo que o mais fascinante resultado do que fazíamos era o que acontecia a partir daí e totalmente fora do nosso controle. Quanto mais inventávamos sofisticadas maquinações sobre o espaço, a economia e os comportamentos sociais, mais éramos superados pelos processos do dia-a-dia individual e coletivo dos moradores. (...) Das favelas e de tudo que vivi com os favelados ou o que aprendi através dos contatos com eles, passei a questionar ainda mais os conjuntos urbanos como um todo. (SANTOS. Campus: 1980b)

Em 1974, entrou no mestrado e, em 1979, orientado por Gilberto Velho, defendeu a Dissertação do Mestrado em Antropologia Social pelo Museu Nacional da UFRJ denominada “Três movimentos sociais urbanos no Rio de Janeiro”. Seu estudo concentrou-se na questão dos movimentos sociais urbanos em 3 intervenções que ele participou ativamente como arquiteto e urbanista: Brás de Pina, Morro Azul e Catumbi, todas elas no Rio de Janeiro.

O livro *Quando a Rua vira casa* foi publicado em 1981, resultado de um trabalho realizado em 1979. Neste estudo é apresentada uma comparação entre o Catumbi, centro de bairro popular tradicional do Rio de Janeiro com a área chamada Selva de Pedra, totalmente planejada de acordo com os princípios modernos da época. A ênfase do estudo se deu no âmbito do uso e apropriação dos espaços coletivos voltados para o lazer.

Ainda, durante sua trajetória Carlos Nelson produziu textos que tratavam de questões urbanas como transportes de massa, favelas, associações de moradores, regiões metropolitanas. Como exemplo, o texto publicado em 1978 com o título “*Associações de bairros e moradores – estarão as pranchetas mudando de rumo?*” no qual ele deixa claro qual o foco de seu estudo naquele momento: a classe pobre brasileira.

No texto intitulado “Habitação Popular, o que é mesmo que pode fazer quem sabe?”, publicado no Livro “Repensando a habitação no Brasil” organizado por Lícia Valladares (Zahar: 1983), Carlos Nelson Ferreira dos Santos faz uma pesada crítica aos pensadores e planejadores urbanos que, segundo ele, negligenciam seu poder de transformação na vida das nossas cidades.

Com a tese *Formações Metropolitanas no Brasil - Mecanismos Estruturantes*, Carlos Nelson forma-se doutor pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo- USP EM 1984. Neste trabalho, o autor começa a discussão sobre as ligações núcleo e periferia das metrópoles brasileiras dando novo enfoque as questões urbanas por ele já trabalhadas.

Segundo Américo Freire e Lúcia Lippi Oliveira, organizadores do Livro *Capítulos da Memória do Urbanismo Carioca* (Folha Seca: 2002), “Carlos Nelson Ferreira dos Santos aparece como um profissional híbrido entre o arquiteto e o antropólogo dizendo ‘coisas’ não esperadas e apresentando inovações no campo da compreensão do fenômeno urbano” e complementam destacando que “o Centro de Pesquisas Urbanas que Carlos Nelson dirigiu no IBAM foi celeiro para a formação de vários profissionais que estão ainda hoje atuantes no campo do urbanismo”.

No livro *A Cidade como um Jogo de Cartas*, publicado em 1988, resultado da Tese para concurso para professor da Universidade Federal Fluminense, o autor fala das novas cidades, de como pensar esses espaços, das diretrizes urbanas e de qual o papel de cada ator neste jogo. Fica claro como ele imaginava e entendia a dinâmica de uma cidade: se esse jogo de planejamento fosse jogado com todos os seus atores conhecendo as regras, ele seria suficientemente democrático, não havendo ninguém mais ou menos favorecido. Percebe-se que o autor trabalha com uma visão mais abrangente, saindo da escala do loteamento e pensando o espaço inteiro da cidade, da intervenção urbana, do plano diretor.

Seu último artigo tem apenas três ou quatro páginas e foi publicado na *Revista de Administração Municipal*, cinco meses antes de sua morte em julho de 1989. Chama-se ‘Planos e diretores’ e é muito simples, porque quando foi chegando ao final da vida, o Carlos Nelson foi simplificando cada vez mais seu pensamento, fruto de uma trajetória teórica e prática altamente sofisticada. No fim, ele começou a pensar em projetos localizados de intervenção urbana – por isso o classificam de pós-modernista. (CAPÍTULOS... Folha Seca: 2002)

Em toda sua trajetória merece destaque, também, a forma como ele coloca a importância da atuação do técnico/urbanista dentro do processo de planejamento e implantação dos projetos de habitação de interesse social. Assim, dentro do grande número de textos escritos por Carlos Nelson alguns foram selecionados, por possuírem destaque dentro do tema proposto da participação social e habitação popular, para este trabalho e serão estudados de forma mais aprofundada nas páginas seguintes. Vale salientar que esta temática é tratada sempre de forma provocativa, questionadora e reflexiva, e, torna-se ainda

mais complexa, por apresentar a análise de um profissional sensível que se denominava “antropoteto” e reunia em suas opiniões as vertentes de pensamento do urbanismo e da antropologia.

Antes de passar adiante, quero deixar claro que, se demorei para assumir algum caráter de antropólogo, por outro lado, não perdi, nem quero perder, as minhas idiossincrasias de técnico especializado em pensar e atuar sobre o espaço e, em particular, sobre o espaço urbano. Tenho, e gosto de ter, as vantagens e as desvantagens da ambiguidade. (SANTOS.1881b)

4. Habitação de interesse Social e Participação Popular na Obra de Carlos Nelson

A habitação de interesse social é, certamente, um dos assuntos mais presente nos textos de autoria de Carlos Nelson Ferreira dos Santos. Os escritos demonstram a preocupação com as condições de moradia em que viviam os mais pobres nas décadas de 70 e 80 no Brasil. Este tema aparece sempre associado às questões de participação social, planejamento urbano e atuação do profissional técnico urbanista, o que torna a discussão mais consistente. É importante que as reflexões sobre a habitação de interesse social e todas

as suas ramificações abordem a cidade como um todo, pois a simplificação e apropriação inadequada destes conceitos são os maiores motivos de erros nos processos de planejamento.

Abaixo a listagem das publicações de Carlos Nelson selecionadas e apresentadas no decorrer deste capítulo:

QUADRO 1. Publicações selecionadas de Carlos Nelson Ferreira dos Santos

	ANO	TÍTULO	TIPO DE PUBLICAÇÃO
1	1978	Associações de bairros e de moradores – Estarão as pranchetas mudando de rumo?	Artigo em revista - CHÃO
2	1978	Entre Rio de Janeiro y Brasília, La arquitectura de siempre	Artigo em revista – SUMMA
3	1980	Como e quando um arquiteto pode virar antropólogo?	LIVRO
4	1980	Como projetar de baixo pra cima – uma experiência em favelas	Artigo em revista- IBAM
5	1981	Condomínios exclusivos – o que diria a respeito um arqueólogo	Artigo em revista- IBAM
6	1981	Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro	Livro
7	1982	A desordem é só uma ordem que exige uma leitura mais atenta	Artigo em Revista – IBAM
8	1982	“Moço, eu vim por causa do movimento” ou a crença numa cidade democrática neste mundo	Artigo em Revista
9	1983	Habitação, o que mesmo pode fazer quem sabe?	Capítulo de livro
10	1984	Em trinta anos passou muita água sob as pontes urbanas	Artigo em Revista – Espaço&Debates
11	1984	Metrópoles e outras cidades brasileiras – bem antes de 60,muito depois de 80	Artigo em Revista – Espaço&Debates
12	1985	Quase quinhentos anos de planejamento autoritário – e agora?	Artigo em revista- IBAM
13	1985	Quando a Rua Vira Casa	Livro
14	1985	Loteamentos na perifeira metropolitana	Artigo em revista- IBAM
15	1988	A cidade como um Jogo de Cartas	Livro
16	1988	As cidades enormes ou como aprendi a gostar delas com o Dr. Stangelove	Artigo em revista – PROJETO

17	1986	Esta na hora de ver as cidades como elas são de verdade	Artigo em revista – PROJETO
18	1988	O futuro está aí – Seremos todos agentes de Nostradamus	Artigo em revista – PROJETO
Obs.: A referência completa das publicações aqui citadas encontra-se no final deste trabalho, assim como a lista completa da obra de Carlos Nelson Ferreira dos Santos.			

A proposta deste trabalho, neste capítulo, consiste na revisão bibliográfica na sequência cronológica das obras de Carlos Nelson que tratam dos temas já citados no parágrafo anterior. Assim, a apresentação das teorias ou metodologias acompanha o processo evolutivo do autor e das práticas urbanas no passar dos anos, facilitando sua compreensão. Porém, optou-se por apresentar, primeiramente, um artigo de 1982 no qual Carlos Nelson desenvolve uma abordagem inicial do problema das favelas e de seu posicionamento frente a essa realidade.

No artigo, intitulado *A Desordem é só uma ordem que exige uma leitura mais atenta* (IBAM: 1982a), Carlos Nelson afirma que o caso das favelas principalmente no Rio de Janeiro é bastante significativo, elas começam a aparecer no final do século XIX e, entre as décadas de 30 e 50, tem um crescimento maior devido ao desenvolvimento industrial do país. Ele cita que os mecanismos existentes para que as favelas não fossem implantadas já existiam, porém, essas ocupações foram toleradas porque era conveniente para a situação social e econômica da época. Esses trabalhadores que se organizavam de modo informal, em comunidades próximas aos bairros da classe alta e da indústria, eram fundamentais para o desenvolvimento destes locais.

A partir da década de 60, com o crescimento urbano do Rio de Janeiro, as áreas das favelas se tornaram importantes e os terrenos que ocupavam passam a valer mais do que o uso do momento, com isso, os primeiros planos para remoção começam a surgir. Carlos Nelson escreve que as políticas habitacionais lançadas a partir de 1964 “prometiam casas para os pobres e visavam criar empregos em massa no meio urbano” (IBAM: 1982a), o que não aconteceu dessa forma. O autor fala, ainda, do monopólio do BNH nessas ações e dos resultados de segregação espacial alcançados por essas políticas nas cidades, conforme já citado na abordagem inicial sobre o panorama habitacional brasileiro deste trabalho.

A desordem e a ordem que dão nome ao artigo dizem respeito à definição de problema habitacional que depende diretamente do ator social que está analisando. Os núcleos marginais ou favelas resultantes da chamada “ocupação desordenada do espaço” pelos técnicos, governantes e classes mais ricas, possuem uma ordem e um significado muito claros

para os moradores daquelas áreas. Ou seja, o autor incita que uma “leitura mais atenta”, mais interessada e crítica por parte do restante da sociedade sobre o espaço ocupado pelos pobres pode resultar no encontro de uma ordem antes não identificada.

O trecho final deste mesmo artigo deixa clara a postura do arquiteto sobre como deve ser o trabalho junto às famílias que são atendidas pelos programas de habitação popular. O Estado é identificado como o responsável pela implantação e pelos resultados decorrentes destes processos e o autor defende uma postura mais aberta por parte dos técnicos e governantes.

Remover favelas já está comprovado ser um ato violento e disruptivo, pelo menos enquanto forem preservados, ou até mesmo agravados, os atuais modos de urbanização do Brasil. (...) Quanto aos outros problemas, como o dos conjuntos e dos loteamentos, as soluções deverão estar em uma nova atitude do Estado, tanto no sentido de controlar a distribuição e o desfrute dos bens de consumo coletivo que maneja (notadamente transporte e infraestrutura de saneamento básico), como no sentido de promover um uso mais justo e equitativo da terra urbana. É claro que para fazê-lo de forma correta, será necessário um Estado aberto, capaz não só de ouvir as populações implicadas, mas de trabalhar com elas, assimilando as suas contribuições. (SANTOS. IBAM: 1982a)

Voltando a revisão bibliográfica através de uma linha de tempo, no início da sua trajetória profissional, Carlos Nelson participou, juntamente com a Quadra, da implantação de uma reurbanização bastante importante no cenário habitacional no Rio de Janeiro: o caso da Favela Brás de Pina. Esta intervenção pode ser considerada como um marco na história das políticas de intervenção habitacional no nosso país porque tratou de urbanizar e melhorar uma área de favela de modo pioneiro.

Diferente do autoritarismo praticado na época, em Brás de Pina as ações consideraram os moradores sujeitos da mudança, o objetivo era imprimir um plano mais democrático. Eram os próprios moradores que desenhavam os projetos de melhoria das suas casas, decidiam conjuntamente o uso dado os espaços livres e a localização dos serviços, tudo isso adaptado a alguns padrões e orientações dadas pelos arquitetos.

A criação da CODESCO, em 1967, viabilizou a reurbanização de Brás de Pina. A companhia, semi-estatal, usou a comunidade como sua experiência piloto, reurbanizando a favela no local que já estava inserida. Foram implantadas redes de infraestrutura e quase 70% das casas foram reconstruídas com materiais duráveis. Fez-se uma intervenção inicial em uma área menos comprometida e esta serviu para acomodar as primeiras famílias relocadas.

No artigo denominado “*Como Projetar de Baixo para Cima*”, apresentado em 1978 em um seminário da UNESCO na Bolívia e publicado em 1980, na Revista de Administração Municipal do IBAM/RJ, Carlos Nelson explica de forma bastante didática como foi realizada a proposição das casas para os moradores de Brás de Pina e as lições consideradas mais importantes neste trabalho.

Empiricamente, foi estabelecido o número de 40 habitações transferidas por semana, num prazo total para mudança de, no máximo, 2 semanas. Todo o trabalho era realizado pelos moradores, orientados por equipes técnicas. Urbanisticamente o planejamento era bastante complexo e exigiu alterações contínuas durante o processo. Conforme as famílias iam se mudando, mapas eram refeitos e novos lotes eram ofertados aos interessados.

Nos lotes, não era preciso que novas casas fossem construídas, a única exigência era que os banheiros tivessem ligações com o sistema de esgoto. Durante o processo a maioria das famílias reconstruiu sua casa antiga no fundo dos terrenos, deixando a frente para construção da moradia definitiva. Iniciou assim, uma segunda etapa do trabalho onde os arquitetos envolvidos trabalharam na definição da planta das casas. Todo o material foi financiado pela CODESCO e a mão-de-obra ficou a cargo dos moradores.

Novamente o processo foi inovador: em reunião com os moradores, os técnicos pediram que eles mesmos desenhassem as plantas que precisavam para suas casas. Depois de receberem as mais diversas propostas vindas da população, foram eleitas 12, que passaram pela revisão e adequação técnica necessária. A comunidade recebeu, então, 13 propostas: as 12 dos moradores e mais uma feita pelos arquitetos. Destas, uma delas foi escolhida para ser implantada por 40% dos moradores, outros 35% preferiram ficar com os modelos que eles mesmos tinham desenhado e somente 2 famílias escolheram a planta projetada pelos arquitetos.

Ao final do artigo, o autor apresenta as lições dessa etapa de intervenção. Abaixo o resumo de algumas delas consideradas mais significativas para o tema este estudo:

- Os habitantes das favelas desejam participar do processo de morar na cidade, não querem somente sobreviver, e farão o possível para “reproduzir os mecanismos do sistema urbano- capitalista” que conhecem;

- Não se pode menosprezar a capacidade de argumentação e defesa por parte dos moradores quando o que está em jogo são as suas necessidades, cultura e estratégias de sobrevivência.

- O favelado possui consciência das suas necessidades e tem condições de reproduzi-las no espaço. Sendo assim, um trabalho técnico eficaz é o capaz de desenvolver de forma mais

adequada e urbanisticamente viável as idealizações expressas pelos que realmente conhecem a realidade em que vivem.

O pioneirismo do trabalho em Brás de Pina, que pela primeira vez no RJ e, muito provavelmente, no Brasil, reurbanizou uma área de moradia irregular é caso de estudo de muitas pesquisas hoje em dia. Os moradores não precisaram ser deslocados para conjuntos habitacionais na periferia, não ocuparam construções padrões que negligenciam a identidade das famílias e, o mais importante, participaram ativamente do processo o que minimizou as dificuldades de apropriação do espaço e de adaptação a nova realidade.

Ressalvo, entretanto, que o melhor que aconteceu em Brás de Pina não foi o plano, nem o planejado, mas o que aconteceu por cima, à nossa revelia e, às vezes, para nosso espanto. Brás de Pina foi uma excepcionalidade tal que até hoje me espanta que essa experiência já velha de dez anos continue sendo uma novidade, sem que se haja feito posteriormente nada que se lhe compare. (SANTOS. Chão:1978)

O trecho acima foi retirado do texto escrito, também em 1978, por Carlos Nelson publicado na Revista Chão com o título *Associações de bairros e moradores – estarão as pranchetas mudando de rumo?* no qual o urbanista trata da definição de comunidade que, segundo ele, não é bem utilizado no Brasil. Ainda, escreve o quão complicado é a vivência deste conceito dentro de uma sociedade individualista, na qual “os indivíduos só abrem mão de suas individualidades quando sentem que não têm alternativa para garantir certos aspectos essenciais de sua sobrevivência”(Chão: 1978). Essa postura dificulta os processos de representação de maioria e, muitas vezes, distorce o papel das associações comunitárias.

Neste mesmo texto, o autor sugere que os arquitetos que forem trabalhar com as Associações de Moradores considerem alguns aspectos importantes ao sucesso, como a criatividade na procura de meios que se adaptem os altos e baixos resultantes das reivindicações que motivarão o seu trabalho. Também, que se lembrem de que as “comunidades” são complexas e de que as pessoas esperarão que ele seja o mediador dos conflitos que existirem. Ainda, que este papel de mediador que o técnico deve desempenhar não pode ser considerado neutro visto que, em momentos de discordância em que estão prevalecendo interesses subjetivos de um lado ou outro, é a técnica que precisa validar essa ou aquela decisão.

Neste momento, em que a ditadura militar chega ao fim e estamos em processo de abertura política, Carlos Nelson vê a arquitetura de forma positiva, como uma profissão em crescimento no país, principalmente por estar “conquistando novas fronteiras profissionais”. Ele se refere ao trabalho com as classes mais pobres e mais voltado aos problemas urbanos

da época, já que diz serem “estretas e sufocantes” as atuações antigas voltadas para as arquiteturas de luxo da elite e em favor dos governos dominantes.

Em 1981, é publicado o livro *Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro*, escrito por Carlos Nelson e resultado da dissertação de mestrado que ele cursou em Antropologia Social. O autor explica que escreve na condição de arquiteto e de antropólogo. Para tanto, se utiliza da análise antropológica de casos em que atuou como urbanista, direta ou indiretamente e apresenta o que ele chama de “especialíssimos casos de participações observadas”. Assume que “o não-convencionalismo e a irreverência quanto ao pensamento e à sua aplicação são posturas que adoto há bastante tempo.”

Durante toda a narrativa dos casos de Brás de Pina, Morro Azul e Catumbi o autor dialoga com os conceitos do sociólogo Manuel Castells na análise da atuação do que ele chama de Movimentos Sociais Urbanos. Essa expressão é definida por Carlos Nelson como “os grupos ou setores da população urbana que têm, por consequência, sua base na cidade e nascem de suas contradições específicas.”

No estudo do caso de Brás de Pina, sobre a qual já trabalhamos em parágrafos anteriores, convém destacar mais algumas informações. Entre elas, a participação dos atores envolvidos que atuaram de diferentes formas para compor uma história específica daquela favela: diante da ameaça de remoção, eles se organizaram e propuseram um plano de urbanização como solução para os governantes. Todo esse plano foi desenvolvido pelos técnicos da Quadra com a ajuda direta dos moradores. Obviamente, durante sua execução e com a atuação da CODESCO o mesmo foi sendo revisto.

Na análise feita por Carlos Nelson, em 1979, as insatisfações sobre esta intervenção estavam relacionadas à propriedade da terra e à cobrança de impostos pelo Estado, resultados de uma grande burocracia considerada “insuperável”. Ainda, o autor cita a questão da falta de Memória coletiva por parte dos moradores de Brás de Pina e da falta de um “respaldo legislativo que definisse o seu status frente à cidade”, já que não era mais considerada uma favela, precisava de uma nova denominação.

No capítulo seguinte, é abordado o caso do Morro Azul no qual Carlos Nelson atuou como observador de uma proposta de implantação de novas casas pela iniciativa privada, mediante solicitação dos moradores.

Finalmente no 3º case da publicação, na intervenção do Catumbi, a Quadra é chamada a atuar como consultora da comunidade que, organizada, foi discutir seus direitos e suas propostas com o governo. A história do Catumbi é resultante dos processos de modernização citados no início deste trabalho. A cidade do Rio de Janeiro, crescendo devido ao processo de industrialização, vê na área ocupada pela comunidade do Catumbi um imenso valor e

potencial para as modificações viárias que a cidade necessitava. O governo projetava a área como a primeira “renovação urbana tecnicamente preparada no Rio de Janeiro seguindo os preceitos mais modernos do planejamento urbano”.

Como o bairro era, em sua maioria, ocupado por moradores que viviam de aluguel, não se exerceu o mesmo cuidado e “protecionismo” da desocupação de uma favela. Carlos Nelson explica que a ação se deu quando “o sentimento de estar sob ameaça e a necessidade de reagir tomaram conta da população do Catumbi. Foi um período de efervescência em que todos se comunicavam e se estimulavam a tomar providências.” Assim, organizaram-se em uma cooperativa e discutiram com o BNH a forma como fariam a compra dos lotes para reorganizar os moradores que teriam suas casas destruídas para a modernização do sistema viário da cidade. O livro explica de forma mais detalhada essa situação e negociação que não nos cabe neste momento.

De tudo isso, o autor conclui que “é o morador quem aciona os movimentos urbanos, quem, como seu principal ator, faz as reivindicações” e quem as recebe é o próprio Estado, através de algum órgão público. É o poder público que deve equilibrar as tensões entre as classes que estão exigindo mudanças ou que estão discutindo entre si, e ele não pode ser o representante de uma só parcela da sociedade. Nenhum lado pode ser privilegiado sob pena do poder público ser acusado de discriminação para com os não favorecidos.

Nesse contexto surge o papel do chamado “catalisador”, ou seja, “um agente que sabe das coisas e sabe como dizê-las em linguagem inteligível para ambos os lados.” É esse papel que explica em muitos movimentos sociais a presença de padres e técnicos contratados pelos moradores, por exemplo. O autor se encaixa nesse papel e, como pode ser verificado em outros textos também, ressalta a importância da agilidade de pensamento e ação do urbanista, além da sensibilidade para ser o mediador dos conflitos que vierem a acontecer.

Carlos Nelson aborda neste livro os conceitos de Manuel Castells, como já comentado, Jordi Borja e Lojkin sobre os movimentos sociais urbanos e conclui:

O que esses três autores apresentam em comum na sua teoria geral é a crença de que os MSU's são um caminho de mudança social a partir do fato urbano e de seu reconhecimento e que essa mudança deve ser referida a um quadro político maior. (SANTOS. Zahar: 1981b)

Todo o trabalho de Carlos Nelson é permeado por novas proposições de atuação do urbanista e por severas reflexões sobre a utilização que esses profissionais, no qual ele se inclui, estão fazendo do poder que lhes é atribuído. Em 1982, publica o artigo *Moço, eu vim por causa do movimento* no qual vale destacar o seguinte trecho: “Graças a Deus os pobres são espertíssimos! É por isto mesmo que estão ai, vivos apesar de tudo”.

Com esta frase, Carlos Nelson apresenta, novamente, a importância de não menosprezar o conhecimento que o povo tem sobre a sua realidade. Ele afirma que não acredita que tudo que o povo faz é melhor do que o pensado pelo técnico planejador, mas sim que as pessoas estão precisando de orientação e cobrando isso dos responsáveis. Ou seja, os moradores sabem quem tem o domínio deste conhecimento e como cobrá-lo, não querem que coloquemos a culpa na política, querem saber como fazem para conseguir o que identificam como suas necessidades. O urbanista defende que o trabalho do técnico tem que ser objetivo, sintetizando as demandas e transpondo as burocracias, ajudando para que as pessoas “dêem saltos em vez de se arrastarem em caminhadas tediosas e repetidas.”

No mesmo texto, o autor já motiva a busca por soluções mais baratas e sustentáveis para a construção de moradias. Ele indica que já existem pesquisas e que o país está em processo de evolução e descoberta de soluções para problemas que há alguns anos pareciam insolúveis, como o tratamento da água de poços abertos nas periferias, o tratamento de esgoto através de sumidouros e o aproveitamento e reciclagem do lixo. Cita, também, as questões de conforto térmico e do uso de estruturas não convencionais. Tecnologias hoje já conhecidas e utilizadas (talvez não com este fim social), mas novidades para o início da década de 80.

Em 1982 é publicado o livro *Quando a Rua vira Casa*, no qual o autor contrapõe duas realidades, analisando a apropriação dos espaços de lazer dentro dos bairros.

Casa e rua, público e privado, masculino e feminino, juntamente com trabalho, habitação (morar) e lazer são as principais dessas categorias que estruturam a percepção, cognição e operação pragmática dos espaços sociais na vida diária da população. Servem para recortar a materialidade arquitetônico-urbanística dos espaços, conferindo-lhes o significado que os torna sociais. (SANTOS. In: VOGEL. 3ª Ed. Projeto: 1985)

Neste caso a temática não é exclusivamente habitacional, mas o estudo apresenta conclusões que se aplicam nos espaços sociais da cidade e vem ao encontro do que já foi apresentado nos textos antes citados. O estudo comparativo destas duas realidades mostra, em sua conclusão, a diferença de significado existente entre um espaço onde cada lugar possui um uso já específico pré-determinado, como no caso da Selva de Pedra, e o espaço do Catumbi onde cada apropriação foi resultado de iniciativa e negociação dos moradores locais.

De repente, os espaços coletivos e sua apropriação por uma comunidade de moradores, surgem como um processo complexo de atribuição de sentido. Este processo constitui um exercício permanente de poder. Graças a ele, os

usuários do espaço coletivo continuam a dispor do meio urbano em que vivem, fazendo escolhas, cedendo a argumentos convincentes, impondo restrições e determinando funcionalidades. A base dessa capacidade está no princípio mais simples e fundamental da cidadania: a ação conjunta, resultante do diálogo plural que amplia o campo do possível, e, com ele, a diversidade, princípio estrutural do urbano. (SANTOS. In: VOGEL. 3ª Ed. Projeto: 1985)

Em 1983, é lançado o livro *Repensando a habitação no Brasil*, organizado por Lícia Valladares, que tem um capítulo escrito por Carlos Nelson Ferreira dos Santos chamado de *Habitação, o que mesmo pode fazer quem sabe?* Neste texto é questionada de forma lúcida e provocativa a atuação dos técnicos, profissionais e pesquisadores do urbanismo, focando nas questões habitacionais, como o próprio título já indica.

O autor, em todo o texto, afirma a importância do conhecimento como fonte de poder. Colocando o pobre como o último da fila hierárquica, o que sempre perde mesmo quando acha que está ganhando. Na realidade, o que eles têm de mais valioso são as realizações materiais, mesmo que irregulares. Sabendo disso, era crescente a auto-produção de espaços habitacionais e estimava-se que essa já fosse realizada por quase 70% dos moradores das grandes cidades brasileiras na época. Essa “propriedade” serve como fonte de respeito nos diálogos entre os atores de todo o processo.

O habitar significa muito mais do que a casa, tem ligação com todas as outras atividades, mais e menos objetivas, como o trabalho ou as redes de cooperação religiosas e familiares, por exemplo. O urbanista afirma que os moradores pobres, os empreendedores imobiliários e os políticos já desenvolveram entre si complexos “códigos de interação e entendimento” e que os técnicos convivem muito mal com essa realidade que os “angustia e entristece”.

Montar um mecanismo disciplinar que caprichará sempre em aperfeiçoar ordens transparentes que revelem o lugar certo de cada coisa é restritivo demais para o meu gosto. Planejamentos com resultados perfeitos não dão margem ao florescer de ordens contestadoras ou dialéticas. Não poderão, portanto, estimular práticas democráticas nem propiciarão o surgimento das cidades de verdade. (SANTOS. In: VALLADARES. Zahar: 1983)

O que o urbanista defendia, era que a reurbanização de uma área tem um custo econômico e social muito menor que a relocação de famílias de baixa renda para áreas periféricas dentro de loteamentos pré-determinados. Ainda, criticava o urbanismo moderno,

por criar um modelo padrão de cidade, neste caso, diretamente Brasília que era (e ainda é) um dos maiores símbolos de desenvolvimento da época. Carlos Nelson considerava que as chamadas cidades-satélites geradas por Brasília eram mais complexas e difíceis de compreender, descrever e controlar que as favelas, por exemplo.

Carlos Nelson provoca que se queremos ter o título de urbanistas, precisamos nos posicionar e participar dos planos para favelas, loteamentos, conjuntos habitacionais, agindo a partir de uma “análise severa da nossa própria atuação”. Ainda, que precisamos estar conscientes de que quaisquer decisões que tomemos dentro do processo, nos colocará como participantes, portadores e cúmplices da história daquela comunidade.

Para pensar no nosso objeto, exigimos que ele seja total. Pretendemos representá-lo em forma e conteúdo na sua verdadeira grandeza. Com isso criamos um eterno e eficiente alibi: nosso trabalho nunca atinge os objetivos, nem portanto, pode ser avaliado porque TUDO não aconteceu de acordo com o previsto. (...) Por enquanto, preferimos contornar considerações incômodas quanto a responsabilidades e desempenho consciente e TRANSFORMADOR de papéis. (SANTOS. In: VALLADARES. Zahar:1983)

Carlos Nelson escreve em 1984, o texto *Metrópoles e Outras cidades Brasileiras* (ESPAÇOS&DEBATES: 1984c) no qual apresenta inicialmente um dado do IBGE bastante interessante: entramos nos anos 80 com 70% da população vivendo em área urbana, destas, 70% estão aglomeradas nas grandes cidades, onde 70% são considerados muito pobres. Ainda, ressalta que as cidades vivem uma realidade inédita, a de possuírem uma massa de população que tem acesso a informação, a troca de experiências diferenciadas e a consciência de si mesmas, o que possibilita representações coletivas efetivas.

O autor incentiva as associações de moradores a participarem das decisões sobre as cidades, para que no futuro os movimentos dos moradores tenham o mesmo caráter e estrutura que a política geral. Tudo isso se justifica se essas associações forem representativas de uma nova cidadania, na qual os moradores sejam capazes de lutar pelo que mais lhe interessa. Nesse contexto, a contribuição dos estudiosos deveria ser a de, analisando a história, buscar o que de melhor aconteceu e compatibilizar com o que hoje existe. Ainda, de facilitar as pessoas a percepção dos fenômenos urbanos do cotidiano dos quais são agentes diretos, para assim, poderem opinar e participar de forma consciente.

No artigo “Em 30 anos passou muita água sobre as pontes urbanas”, publicado em 1984, Carlos Nelson faz uma comparação entre 2 publicações sobre favelas, uma de 1949 e outra de 1982, a primeira do Distrito Federal e a segunda do Rio de Janeiro.

No final da década de 40, aproximadamente 7% da população carioca vivia nas favelas, no início da década de 80 estima-se que sejam quase 32%. Apesar de todo esse crescimento, o autor relata que sempre existiu uma preocupação prioritária com esse fenômeno e que os técnicos sempre o relacionaram com a questão política e econômica vigente. Nos anos 80 a moradia dos mais pobres deixa de se considerada assunto policial e entra na temática de Interesse Social.

As análises propostas pelos planos que tentavam minimizar o problema no Rio de Janeiro se dividem em duas esferas de análise e atuação:

1. Quando a existência da favela é considerada uma doença da formação urbana e foco de violência, a atuação é extingui-la ou negar a sua existência.
2. Quando é considerada sequência lógica do processo descontrolado de urbanização e mudanças, a atuação proposta é a de ajudá-la a se recuperar, considerando que ela não conseguirá sozinha.

Carlos Nelson afirma que a “existência da favela é consequência direta de diretrizes econômicas deliberadas” e de um período histórico no qual os assuntos urbanísticos foram considerados secundários. Importante destacar o trecho em que o autor lembra que antes das favelas os pobres moravam em áreas de cortiço, na década de 30 é as favelas que explodem e na década de 50 os condomínios nas periferias das cidades, com valor e dimensão mínima de lote e a inexistência de infraestrutura urbana. A diferença do loteamento para a favela é que o primeiro reconhece a pose da terra e os órgãos oficiais os consideram urbanisticamente regulares. Na década de 80 estes são a forma mais expressiva de habitação popular nas regiões metropolitanas sendo considerados um problema pela dificuldade de intervenção e controle pelo poder público.

Os planos habitacionais vigentes deixam a moradia para os mais pobres em segundo plano, pois o SFH atua em todas as áreas do desenvolvimento urbano desde infraestrutura até todos os tipos de construção residencial. Essa situação se repete em várias cidades da América Latina, com a diferença que as políticas habitacionais aplicadas no Brasil atendem a uma grande demanda e possuem uma única solução, enquanto nos outros países são aplicadas variadas soluções, enriquecendo a discussão e trabalhando com maior detalhamento local. Contudo, observa-se que os planos para erradicação das favelas são os predominantes durante boa parte da década de 60 até boa parte da década de 70.

Carlos Nelson questiona quem realmente venceu nesta batalha *moradores pobres X poder público*. Por maiores e mais intensos que tenham sido os processos de remoção de favelas, são muitas as comunidades remanescentes e as evidências de que, na verdade, o lado mais fraco é o dos planejadores e seus planos que não funcionaram.

Diante dessa realidade de remoções de favelas e de intervenção sem o parecer dos maiores interessados, o meio acadêmico se posicionou contrário a essas atitudes dos planejadores, denunciando seus absurdos e já prevendo que isso só aumentaria os problemas sociais. Entre os profissionais e pensadores foram poucos os que se pronunciaram a favor dos favelados, porém, um pequeno grupo no qual Carlos Nelson estava inserido fez algumas análises e demonstraram que a realidade das favelas refletia a nível social a realidade econômica do país.

O texto segue indicando que o início da década de 80 sinaliza uma nova realidade, na qual os moradores das favelas são chamados a colaborar com os planos que definirão seu futuro. Carlos Nelson escreve que pode ser uma “saída honrosa e uma boa estratégia” para “enquadrar os favelados nas ordens que sempre denunciaram”. E depois de tudo isso, quais são as lições trazidas pelas favelas? O autor responde esta pergunta identificando que alguns pensadores acreditam nas soluções vindas de intervenções econômicas, outros nas inovações tecnológicas e outras nas mudanças políticas.

Só que, ao contrário do que imaginam técnicos e agentes governamentais, os acertos e conflitos se dão na moldura do cotidiano. São condicionados, é claro, pelo que acontece na cidade, no país, quem sabe até no mundo, mas seu caráter principal é a capacidade de resolução e interação imediatas a nível local. (SANTOS. ESPAÇOS&DEBATES: 1984a)

No ano de 1985, Carlos Nelson, preocupado com o crescimento dos loteamentos nas periferias das cidades, publica o texto *Loteamentos nas Periferias Metropolitanas* (IBAM), no qual relata novamente o desenvolvimento da cidade do Rio de Janeiro no que se refere ao surgimento e desenvolvimento das favelas. Ainda, aborda a questão dos loteamentos que surgem como alternativa de moradia aos pobres e todos os aspectos positivos e negativos dos mesmos.

O texto encerra como a indicação de prioridades e alternativas para cada ator envolvido na questão habitacional em debate. Na sequência são reproduzidos, com pequenas adequações sem perda de sentido, os itens considerados mais importantes na construção deste trabalho:

Ator: Governo Federal

- Fixar as diretrizes da política de desenvolvimento urbano. Votando e fiscalizando a aplicação da lei;

- criação de projetos através do BNH que ofereçam financiamento direto a pequenos proprietários de periferia, com o mínimo de burocracia possível;

- financiamento, através de órgãos federais, de pesquisas e estudos que revelem os esquemas de autoprodução de moradia na prática das periferias, métodos para construções mais econômicas e confortáveis, novas tecnologias para infraestrutura urbana

- financiar a comunicação e divulgação do material das pesquisas acima citadas

- programas especiais de crédito para grandes obras de saneamento, infraestrutura e mobilidade nas cidades realizadas pelas grandes empresas.

Ator: Governo Estadual

- Encontrar desenhos alternativos para os conjuntos habitacionais

- abrir as concessionárias de água, esgoto, energia elétrica e lixo para negociarem diretamente com as prefeituras e moradores

- auxiliar as universidades e o governo federal no fomento a pesquisa e a programas de informação que auxiliem nas ações das comunidades

- transformar o órgão metropolitano em um fórum das prefeituras envolvidas, com livre debate dos problemas e voto paritário

- abrir os órgãos de planejamento técnico metropolitano às prefeituras e aos movimentos de moradores para auxiliá-los

- criar unidades móveis que levem informações técnicas e conhecimentos relativos à construção habitacional, assim como aperfeiçoar os que já trabalham com a construção civil dentro das comunidades

- monitorar os resultados da experiência aplicada

- acordar com o capital organizado (grandes e médias empresas) as regras do jogo. A ação deve estar orientada para onde exista demanda efetiva dos produtos-moradia que ofertarem.

- criar programas prioritários de “obras-tronco” ou estruturais para a periferia

- auxiliar a prefeitura na atualização e organização dos cadastros das famílias

- ter espaço de assessoria em problemas de legalização da propriedade fundiária

- desenvolver programa especial de segurança em loteamentos

Ator: Governo Municipal

- participação efetiva no fórum metropolitano

- atualização de cadastros

- apoio aos programas de unidades móveis de comunicação e canteiros experimentais de aperfeiçoamento profissional

- montagem de redes de agências locais para assistência e orientação técnica e repasse dos fundos do BNH

- formação de um estoque de terrenos municipais e negociação com as empresas imobiliárias, trocando lotes por melhorias executadas nos loteamentos

- divulgação de material didático e informativo sobre a construção de moradias e melhorias urbanísticas, campanhas nas escolas públicas e igrejas visando a discussão dos problemas urbanos pelas crianças, campanhas de conscientização da população e explicação de técnicas que melhorem as condições higiênico-sanitárias dentro das casas e no entorno

- estímulo a organização da população para análise e equacionamento dos problemas dos locais onde vive

- montagem de centrais de atendimento a programas de construção de moradias e melhorias urbanísticas

- rigor na aprovação de projetos para evitar descontinuidades urbanísticas

- liberação de aprovação de projetos residenciais unifamiliares, substituindo essa prática por visitas de orientação técnica a obra.

Ator: População

- organização em órgãos representativos e de defesa de interesses coletivos e das prioridades locais

- buscar auxílio técnico de órgãos externos (pastorais, universidades)

- pressionar as prefeituras e o governo estadual em cima de proposições concretas, preferencialmente munida de estudos preliminares, com propostas viáveis e de grande efeito multiplicador

- identificar as potencialidades da comunidade, tanto de recursos financeiros como humanos

- garantir a seriedade dos compromissos, assumindo as responsabilidades.

As empresas de grande, médio e pequeno porte, também consideradas atores do Capital neste processo caberia a negociação com os governos, o desenvolvimento de tecnologias para construções através do financiamento de estudos e a capacitação de seus funcionários na aprendizagem de técnicas alternativas de construção. Carlos Nelson afirma

que não há “ intenção de armar sistemas coerentes” e a existência de conflitos entre as medidas ou os atores é considerada “saudável e normal nos meios urbanos”.

No ano de 1985, com as mudanças políticas e sociais que o país vive, a propriedade da terra é considerada o maior impasse do desenvolvimento urbano do Brasil. Carlos Nelson, no artigo *Quase 500 anos de planejamento autoritário – e agora?* afirma que a questão só poderá ser solucionada com uma ação do Governo Federal reformulando as legislações existentes. Mas o autor faz uma ressalva de que isso só adiantará se contar com motivação da massa de população do país que pela primeira vez tem a chance de contar com possíveis cidadãos.

Nesse contexto, o Antropoteto sugere que o incentivo à conscientização, o esclarecimento das demandas e a busca por soluções simples e imediatas que permitam aperfeiçoamentos futuros nas comunidades deve ser visto como um novo campo de atuação dos planejadores.

Em 1986, em meio a discussões da Comissão Constitucional e da Revisão do Sistema Financeiro da Habitação, Carlos Nelson publica na Revista Projeto, na Seção Cartas Urbanas o artigo intitulado “*Esta na hora de ver as cidades como são de verdade*”. Neste texto o autor reafirma a posição de que o maior problema brasileiro é a Terra, pois todos precisam morar em algum lugar. Inclusive os que não possuem condições financeiras de comprar um lote, uma casa, um apartamento. Segundo ele, o crescimento das cidades através das favelas, zonas decadentes e loteamentos semilegalizados, já são visto com normalidade pela sociedade e o poder público “se limitou a olhar para isso com a maior indiferença”.

Sendo este nosso maior problema e constatando que quase 2/3 da população que vive nas cidades está preocupada em encontrar meios de sobrevivência, vivendo com um ou dois salários mínimos, no máximo. Fica difícil que essas pessoas pensem na cidade como cidadãos e atuem ativamente, se preocupem com o lugar onde moram, com a vizinhança, reflitam.

Na análise apresentada sobre o Documento do Grupo de Trabalho para Reformulação do SFH, Carlos Nelson destaca o trecho em que é citado que “é dever do Estado subsidiar famílias carentes para que melhorem suas condições de habitabilidade.” Ou seja, diferente do que vem sendo praticado no país a 20 anos, ele defende que, diante da situação brasileira, deve haver uma “substancial transferência de recursos a fundo perdido” para que haja uma modificação na realidade da habitação popular em nosso território. Ainda, o autor defende programas que sejam mais abrangentes e gerem empregos produtivos. Sugere que o primeiro

pensamento no planejamento seja das articulações de transporte e acesso a terra e, num segundo momento, as questões de infraestrutura e construção habitacional.

No mesmo texto, Carlos Nelson descreve diretrizes do que espera da Constituição Federal no que diz respeito a Habitação Social e a Terra Urbana. Ele afirma que o melhor é que tenhamos uma Lei sucinta, correspondendo ao momento “urbano” vivenciado e ao nível de politização do povo brasileiro. Dessa forma as regras poderiam ser aprendidas na escola e não como os estatutos atuais que os cidadãos desconhecem. E, por fim, sendo a terra o essencial para o urbano, ele sugere uma “redefinição nos conceitos de propriedade ainda impregnados de visões rurais”.

Um dos últimos trabalhos de Carlos Nelson e, possivelmente, o mais conhecido e citado em pesquisas acadêmicas é o livro “*A Cidade como um Jogo de Cartas*” que foi publicado em 1988. Esta obra é baseada num estudo de planejamento para criação de seis novas cidades para o estado de Roraima e na tese feita pelo autor para concorrer a vaga de professor-titular da escola de Arquitetura da UFF, ambos em 1985.

Para esta revisão, não nos deteremos nas questões físicas de planejamento e infraestrutura urbana, tão bem abordadas e ilustradas no decorrer do texto. Das que nos interessam, a questão habitacional e a participação popular, a primeira não é tratada diretamente, fica implícita dentro do processo de planejamento urbano. Já a segunda, aparece em todo o texto sendo fundamental nas diretrizes propostas pelo autor para as tomadas de decisões necessárias à criação dessas novas cidades.

Com as modificações de ordem política e econômica pelas quais o Brasil está passando, no final dos anos 70, e por estar com a grande maioria da sua população vivendo em área urbana, o autor chama os pesquisadores e técnicos urbanistas a pensar novos conceitos para as cidades, baseados na análise dos que antes era praticado. Ele afirma que “a cidade não oferece saídas escapistas: só resta enfrentá-la, pois não há outro lugar para ir”. Carlos Nelson continua afirmando ser positivo o crescimento dos movimentos que reivindicam o direito dos moradores e que a cidade só poderá “melhorar através de ações coletivas de interesse geral”.

De fácil compreensão, com uma linguagem quase lúdica, a proposta de Carlos Nelson consiste em explicar o planejamento urbano como um jogo de cartas de baralho. Onde todos os jogadores conhecem as regras, os limites e o sistema do jogo. Assim, possuem as mesmas condições para “jogar” conforme seus interesses, táticas e cartas que receberam. Dessa forma o processo de planejamento ocorria de forma mais democrática e consciente.

Parece que o problema da democracia nas cidades passa por este duplo fundo de agulha: conhecimento dos princípios através dos quais os espaços

se formam e são ocupados; capacidade de participar de forma ativa nas decisões, negociando direitos e vantagens. Em outras palavras: só se pode haver jogo limpo quando cada um souber o que são suas cartas, o quanto valem e tiver domínio sobre as próprias jogadas. Só assim os agentes se verão envolvidos, terão desejo de participar e prazer de se sentirem responsáveis. (SANTOS. EDUFF: 1988b)

Ainda, ele reforça que as regras do jogo (Leis e diretrizes de planejamento) devem ser simples e de fácil entendimento se quiserem permitir a participação de todos os envolvidos. Também, que os jogadores mais experientes devem possuir mecanismos para se reorganizar e recomeçar a partida quando observarem que ela não está indo bem.

Nesse jogo proposto, o papel do urbanista é do jogador que se interessa pela partida, esclarece as dúvidas que forem surgindo no decorrer dela e aconselha algumas “jogadas” mais atualizadas. Como também percebido em outros textos, o autor coloca o técnico como o mediador, detentor do poder e do saber e utilizador destes a favor de um planejamento mais equilibrado. Ele indica que esta faltando é a capacidade de encontrar as formas de diálogo entre o conhecimento popular e o técnico, de modo a gerar críticas construtivas de novos conceitos e práticas de planejamento.

Aos arquitetos no Brasil não resta alternativa senão reencontrar suas lapiseiras e voltar a propor seus desenhos. Se isso não é suficiente para sair ganhando tudo de cara, paciência. Também temos de rever nossas maneiras de jogar. (SANTOS. EDUFF: 1988b)

Em 1988, Carlos Nelson escreve para a seção *Cartas Urbanas* da Revista Projeto, o artigo denominado “*O Futuro esta ai*”. Neste texto, após uma breve análise da situação das políticas habitacionais na América Latina, de um modo geral, e no Brasil, especificadamente, o autor sugere algumas diretrizes para implantação de novos programas e ações de governo. Estas estão transcritas abaixo, com algumas sintetizações para objetivar a leitura:

- a) Estabelecer uma política de terras urbanas bem clara e definida, atingindo todas as esferas existentes de governo
- b) Divulgar tal política e assumir o compromisso com a população de esclarecer mudanças de rumo e discutir amplamente sua conveniência. Levantar o patrimônio fundiário urbano (público e privado) significativo e abrir dados à consulta da sociedade.
- c) Criar legislações e propostas financeiras (contribuições sobre melhorias urbanas, subsídios cruzados, impostos equilibradores) que permitam acessibilidade universal à terra, sem que isso implique, obrigatoriamente, adotar as formas de propriedade convencional.

- d) Investir em transporte de massa, perseguindo objetivos simples: o atendimento aos grandes números, a eficiência de horários e a segurança. Articular os meios de transporte de massa a planos de uso do solo residencial e à distribuição de empregos absorvedores de grandes contingentes de mão-de-obra
- e) Repassar a tecnologia disponível e, em geral, controlada pelo Estado (órgãos públicos, universidades e centros de pesquisa) para o domínio popular. (...) Estimular o registro da memória, habilitando os moradores a pensar sobre suas possibilidades de intervir nas cidades onde vivem.
- f) Fazer convênios com a empresa privada para oferta de materiais mais baratos, com empreiteiras de obras públicas (capital privado) tanto para urbanização como para a moradia voltadas para os segmentos mais carentes. Essa solução tem a vantagem de orientar um setor da economia sem intervir diretamente
- g) (...) Criar centrais de distribuição de materiais, racionalização dos métodos construtivos tradicionais e repasse de tecnologia situadas nos próprios lugares habitados pelos mais pobres. Dar preferência às periferias em processo de explosão e às favelas e maior vulto.
- h) Permitir a grupos de cidadãos organizados defenderem as medidas de maior consenso para os respectivos assentamentos, bairros e cidades. Assumir que as decisões fundamentais dizem respeito à alocação de benefícios urbanísticos, em termos, raros, não justificáveis pela economia ou pela técnica.
- i) (...) Ver a pobreza nas cidades como a contrapartida das escolhas históricas para a “modernização” da América Latina.
- j) Criar leis simples, claras e de fácil divulgação sobre as maneiras de ocupar o solo urbano e construir a moradia popular. Evitar estatutos formais, usados como fetiches repressivos. Procurar sacramentar comportamentos e estimular a cidadania a se realizar com plenitude.

Carlos Nelson finaliza lembrando que algumas variáveis devem ser consideradas e que os países da América Latina terão de descobrir novas maneiras de enfrentar os problemas de desenho urbano e moradia frente a demanda de massas muito pobres e cidades cada vez maiores. Todo trabalho terá de ser considerado “experimental”. E questiona: “serão capazes de reinventar paradigmas urbanos e fazê-los participar de um novo momento da história humana?” A pergunta, obviamente, fica sem resposta.

5, Habitação de interesse Social e Participação Popular no Estatuto da Cidade

No Brasil, anos de pressão dos movimentos sociais colocaram a questão do acesso à terra urbana e a igualdade social no topo da lista das agendas política e de desenvolvimento. Confrontado com as diferenças sociais criadas por uma das sociedades mais desiguais do mundo, a resposta do Brasil foi a de mudar a Constituição a fim de promover uma reforma fundamental de longo prazo na dinâmica urbana. Como consequência, as estruturas fundamentais dessa nova ordem jurídico-urbanística foram abrigadas na Constituição Federal de 1988 e na Lei 10.257 de 2001, conhecida como o Estatuto da Cidade. (O Estatuto..., Aliança das Cidades: 2010)

O Brasil entra nos anos 90 redemocratizado e com 75% da sua população residindo em área urbana. São observados alguns avanços no planejamento urbano como o reconhecimento do direito a moradia e o início da participação cidadã nos processos de decisões de planejamento, como no caso do Movimento pela Reforma Urbana, citado no capítulo 2 deste trabalho. Este movimento atuou fortemente e obteve como resultado de suas pressões um capítulo dentro da Constituição Federal, de 1988, dedicado à política urbana. Nos artigos 182 e 183 é exigido o cumprimento das funções sociais da cidade e indicado o

Plano Diretor como instrumento básico para atingir este objetivo. Abaixo o trecho já citado da Lei :

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.
(...)

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Observa-se que a Constituição veio ratificar uma política já iniciada nos anos 80 de descentralização a nível federal, concentrando a responsabilidade da gestão urbana aos municípios. Os artigos procuram viabilizar instrumentos de controle e uso do solo urbano, facilitando a democratização do mesmo e dando autonomia aos municípios para viabilizarem suas políticas através da criação dos Planos Diretores Municipais implementando os instrumentos necessários para concretização da função social da propriedade. Ainda, o Art. 183 garante a quem está atribuindo a um lote um uso adequado, a possibilidade de adquirir legalmente esta propriedade através do usucapião.

Para regulamentar estes artigos, é criado o projeto de Lei que resultou no Estatuto da Cidade e tramitou por mais de uma década dentro do Congresso Federal. Durante a década de 90 muito pouco da política urbana proposta pela CF/88 foi aplicada. Os governos de Collor e Itamar Franco são marcados pelos programas Habitar Brasil e Morar Melhor que não tiveram muita força mas deixaram como legado o modelo de participação dos governos estaduais e municipais, que deveriam se organizar em forma de conselhos. Sobre o governo de Fernando Henrique Cardoso, Ermínia Maricato resume a questão habitacional do período:

O governo concentrou esforços no remanejamento dos recursos onerosos existentes, reduzindo a política habitacional a uma questão financeira e de mercado, com a CEF submetendo a própria e frágil SEPURB. Enfim, o tema

da moradia social não mereceu muita importância na gestão FHC.
(MARICATO. USP: 1998)

Enfim, as cidades e os cidadãos brasileiros novamente sofreram com um período políticas urbanas e habitacionais pouco eficientes. Ermínia Maricato explica em seu texto *A Nova Política Habitacional Brasileira* que “após a extinção do BNH, em 1986, o Governo Federal se ausentou da formulação de uma política que fosse além dos programas isolados que sofriam mudanças constantes”. Diante disso e do baixo desenvolvimento econômico brasileiro entre os anos de 1980 e 2000, as favelas apresentaram um grande crescimento e a situação da população pobre pouco foi alterada. Somente em 2001, com a aprovação da Lei 10.527/01 é que a maioria dos municípios começou a pensar o seu Plano Diretor e, concomitantemente, a sua Política Habitacional.

Para este trabalho que tem como foco as questões habitacionais para população de baixa renda e a participação desta nos processos decisórios, cabe o estudo do Art. 2º Estatuto da Cidade. Ele está descrito abaixo e com alguns trechos grifados e outros suprimidos para que a leitura seja direcionada aos pontos de maior interesse.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das **funções sociais da cidade e da propriedade urbana**, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – **garantia do direito** a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, **à moradia**, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – **gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade** na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – **cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social**;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às **características locais**;

(...)

XIII – **audiência do Poder Público municipal e da população interessada** nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – **regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda** mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, considerada a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – **simplificação da legislação** de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – **isonomia de condições para os agentes públicos e privados** na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Este artigo apresenta as diretrizes necessárias para garantir a função social da cidade e da propriedade. Considera a moradia um direito que deve ser garantido legalmente a todo cidadão, dentro de um contexto maior de cidade sustentável que engloba infraestrutura, serviços e qualidade de vida. Tudo isso gerido democraticamente pelo município juntamente com as demais representações da sociedade e em parceria com as demais esferas do poder público e da iniciativa privada, atendendo ao interesse social. Ainda propõe a urbanização e regularização fundiária das áreas ocupadas pela população de baixa renda, desde que as condições ambientais permitam.

Merece destaque, também, o Art. 4 do Estatuto que dá a possibilidade do município especificar Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no seu Plano Diretor. Tal instrumento é de grande importância para a garantia de inclusão social, visto que pode ser aplicado tanto em áreas já ocupadas como em áreas ainda vazias e de importância estratégica para a Política Habitacional Local. Ainda, a demarcação das ZEIS possibilita que áreas centrais e estratégicas das cidades sejam destinadas a população de baixa renda, diminuindo o processo de periferização dessa população.

Nas áreas delimitadas como ZEIS, é possível a adoção de regras específicas para intervenção, diferentes do restante da cidade. O Estatuto chama de “normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação” no intuito de adequar à situação econômica e social vivida pela comunidade atingida e às normas ambientais que devem ser aplicadas naquele local. Ressalta-se que a preocupação com o meio-ambiente nos processos de regularização fundiária permeia todo o texto do EC.

Nos demais capítulos são apresentados diversos instrumentos financeiros, tributários, jurídicos e políticos que auxiliam no cumprimento da função social do lote, ou seja, que forcem

o proprietário a dar um uso adequado a área que possui. A aplicação destes instrumentos pode ser combinada com a delimitação das ZEIS, assim, os lotes ociosos podem ser ocupados para programa de habitação de interesse social. Tudo isso deve ser expresso na Política Fundiária presente no Plano Diretor, com o intuito de diminuir o déficit habitacional ou qualquer outra necessidade que a cidade apresente neste sentido.

A participação social aparece como fundamental no Estatuto que apresenta um capítulo destinado a Gestão Democrática da Cidade que apresenta como instrumentos de garantia desta. O Art. 43 fala da gestão de planejamento urbano, os seguinte da gestão orçamentária participativo e o Art. 45 refere-se à gestão democrática nas regiões metropolitanas. Abaixo a transcrição do capítulo com alguns grifos julgados pertinentes.

*Art. 43. Para garantir a **gestão democrática da cidade**, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:*

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

*II – **debates, audiências e consultas públicas**;*

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

*IV – **iniciativa popular** de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;*

*Art. 44. No âmbito municipal, a **gestão orçamentária participativa** de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.*

*Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão **obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade**, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.*

Após a aprovação do Estatuto, em 2003, já no mandato de Luis Inácio Lula da Silva, foi criado o Ministério das Cidades, buscando gerir a política urbana nacional, abrangendo as questões de habitação, saneamento e transportes e a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Como o governo deu um prazo até 2006 para que todos os municípios com mais de 20.000 habitantes, pertencentes a regiões metropolitanas, com interesse turístico ou dentro de área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental tivessem seus planos diretores, foi criada uma campanha de auxílio para as cidades. Dessa campanha, cabe destacar os eixos considerados essenciais a um Plano Diretor Participativo, nos moldes do Estatuto, que estruturaram as ações:

Três eixos estruturaram o conteúdo da Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos:

Inclusão territorial (assegurar aos pobres o acesso a terra urbanizada e bem localizada, garantindo também a posse da moradia de áreas irregulares ocupadas pela população de baixa renda); *Justiça social* (Distribuição mais justa dos custos e dos benefícios do desenvolvimento urbano); e *Gestão democrática* (participação efetiva da população na política urbana). O tema do solo urbano e, particularmente, da inserção territorial dos pobres na cidade foi, portanto, um tema presente em toda a estratégia de sensibilização e capacitação adotada pela Campanha. (ROLNIK, 2008)

Novamente as questões de participação da comunidade nas decisões de governo se fazem presente de forma significativa. Observa-se o quanto fundamentais são a habitação de interesse social e participação da sociedade na concepção da Política Urbana no Brasil sugerida pela Constituição Federal e consolidada pelo Estatuto da Cidade. O objetivo foi romper com os padrões excludentes e geradores de favelas e periferias, permitindo o acesso à moradia adequada e a uma cidade planejada de por todos os seus habitantes.

Hoje, somos um país com mais de 190 milhões de pessoas, e destas, 84% residentes na área urbana, segundo dados do censo do IBGE 2010. Comparando com os dados de 2000, somos 20 milhões a mais de brasileiros e 3% a mais vivendo nas cidades. Ou seja, nossas cidades, assim como a população e a demanda habitacional do Brasil ainda não pararam de crescer.

6. Carlos Nelson e o Estatuto da Cidade: O que há em comum?

A realidade da moradia popular urbana brasileira apresentada no início deste trabalho e, dentro deste contexto, a revisão bibliográfica de alguns textos de Carlos Nelson abordados nas páginas anteriores, nos permite destacar pontos no pensamento do autor e associá-los ao que foi proposto pelo Estatuto da Cidade. Delimitando a discussão na habitação de interesse social e na participação popular, a pergunta que dá título a este capítulo pode ser respondida de forma bastante simples: ambos apresentam o processo participativo e o cumprimento da função social da terra como essenciais ao planejamento e gestão das cidades brasileiras.

Carlos Nelson sugere uma reformulação da legislação sobre planejamento urbano e na política de desenvolvimento existente e propõe que ela deve ser simples, sucinta e de fácil entendimento. Dessa forma, todos os atores do “jogo” urbano poderão ter acesso e conhecimento dos seus direitos e deveres dentro da cidade. Dentro desta nova legislação, os conceitos de propriedade da terra, que é definida como essencial para os processos ocupação do espaço urbano, devem perder as visões rurais ainda predominantes. A ressalva de Carlos Nelson é para que o processo de formulação dessas leis conte com a participação de todas as camadas da população do país.

Neste contexto, a Constituição Federal apresentou um caráter bastante sucinto no tratamento da Política Urbana determinando que a cidade possui uma função social que deve ser cumprida para garantia da qualidade de vida dos moradores. Para isso estabeleceu alguns instrumentos que visam o cumprimento desta função através do controle sobre a posse da terra. No Estatuto da Cidade estes instrumentos foram definidos de forma mais prática para implantação nos planos diretores dos municípios que necessitassem.

No jogo proposto por Carlos Nelson, o urbanista é jogador fundamental que deve agir como mediador no diálogo entre o Estado e a população. Deve colocar o conhecimento técnico que possui a favor de um planejamento equilibrado e simples, de menos burocracia e mais participação dos atores envolvidos. Essa, provavelmente, é a teoria mais encontrada nos textos do autor.

Ele afirma que a atuação profissional do arquiteto precisa ser revista, assim como os conceitos de planejamento urbano trabalhados na época. Segundo Carlos Nelson, os planejadores são o lado mais fraco do sistema hoje, visto que, seus planos, na maioria das vezes, não funcionam.

Assim, faz-se necessário o posicionamento e atuação do urbanista nos planos de habitação social e no planejamento como um todo, de modo a facilitar às pessoas a compreensão do fenômeno urbano vigente, para que os processos de participação sejam mais efetivos. Ainda, as ações devem ser no sentido de enfrentar, principalmente, os problemas do cotidiano buscando as práticas que resolvam de forma imediata e em nível local os conflitos. Para tanto, é preciso considerar a complexidade das comunidades envolvidas, a capacidade criativa, de argumentação e de defesa do morador que possui consciência do que lhe é necessário.

O processo de gestão democrático apresentado no Estatuto da cidade só será possível se os técnicos responsáveis pela elaboração das políticas do Plano Diretor atuarem de forma correta e utilizarem os instrumentos de participação para ouvir os interessados e retirar disso as reais necessidades da população. A elaboração da Política Urbana precisa de mediadores que repassem essas solicitações para a legislação e para a prática do dia-a-dia. O Plano Diretor elaborado por cada município, respeitando as suas características, diminui as consequências da complexidade da sociedade brasileira como um todo.

Sendo a população pobre também um jogador do processo de planejamento, é importante não menosprezar seu conhecimento sobre a problemática urbana em que vive. Os moradores, em sua maioria, querem reproduzir em seu local de moradia os conceitos capitalistas de morar

bem que conhecem e desejam participar do processo de habitar a cidade não somente como sobreviventes.

Carlos Nelson afirma, em vários artigos, ser positivo o crescimento dos movimentos sociais urbanos que, organizados e orientados, reivindicam seus direitos perante o Estado e o restante da sociedade. Essa mobilização é indicativa de cidadãos mais conscientes e a participação de toda a população ajuda a fortalecer a diversidade que é considerada fundamental na dinâmica da cidade.

Os instrumentos de participação popular, como as consultas e audiências públicas e o orçamento participativo, em muitos casos obrigatórios, são possibilidades que o Estatuto oferece para que a população seja escutada e atendida. O incentivo a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano também abre portas para a comunidade intervir diretamente no processo de construção da cidade.

A consequência desse dinamismo urbano é a necessidade de um planejamento não estático, de uma gestão que abranja a complexidade da sociedade e que permita continuas revisões e aperfeiçoamentos durante o processo. Carlos Nelson considera que planejamento com resultados perfeitos, imutáveis, que indicam o local “correto” de cada coisa na cidade é restritivo e não possibilita a participação e o surgimento dos questionamentos e contestações considerados fundamentais no processo urbano e de desenvolvimento da sociedade.

Considerando essa dinâmica urbana, o Estatuto da Cidade prevê no parágrafo 3º do Art. 40 a necessidade de revisão da Lei do Plano Diretor num prazo máximo de 10 anos. Para tanto, determina no Art. 42 que os municípios devem organizar um sistema de acompanhamento e controle.

Os programas para moradia popular, defendidos por Carlos Nelson, devem ter a preocupação de atribuir sentido ao local apropriado, devem ser mais abrangentes e gerarem empregos produtivos, além se preocuparem primeiro com o planejamento de acesso a terra e os eixos de transporte e, posteriormente, com a casa propriamente. Além disso, devem buscar soluções econômicas e ecologicamente corretas que se utilizem das tecnologias pesquisadas pelas universidades e melhorem, não só a questão financeira, como também a de conforto ambiental. Sobre as favelas, fica claro no pensamento do autor que a reurbanização, quando possível, é a melhor solução, pois os custos econômicos e sociais são bem menores.

Nesse sentido, as Leis de zoneamento, inclusive as de Interesse Social, fazem com que a função social da propriedade seja respeitada e embasada legalmente. Ainda, o EC traz mecanismos que, se implantados, minimizam a possibilidade de expulsão dos moradores de

áreas regularizadas por grandes investidores e especuladores imobiliários, por exemplo. Tudo isso aumenta a segurança da população de baixa renda e garante uma configuração de espaço urbano mais integrador e igualitário.

Além dos instrumentos já citados como as ZEIS, a Regularização Fundiária e a diretriz XIV do art. 2, o EC ainda regulamenta outros que vêm a contribuir com o cumprimento da função social da terra. Entre eles, podemos citar o direito de preempção, transferência do direito de construir, o Usucapião Especial de Imóvel Urbano e a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia - CUEM. Cada município é responsável pela implantação e regulamentação destes conforme a sua realidade e necessidade.

Segundo o autor, todo esse cenário só será possível se o Estado for um agente democrático, com uma postura mais aberta ao processo participativo, já que é ele o responsável pela implantação das decisões decorrentes desses. Ainda, é responsabilidade do Estado o controle, a distribuição e o uso dos bens de consumo coletivo que dispõe (principalmente transporte e infraestrutura de saneamento básico), no sentido de promover um uso mais justo e igualitário da terra urbana. É o poder público que deve equilibrar as tensões entre as classes que estão exigindo mudanças ou que estão discutindo entre si, não podendo ser o representante de uma só parcela da sociedade.

Na luta para superar a enorme desigualdade social que caracteriza as cidades brasileiras, o processo participativo passa a ser uma instância política de disputa por investimentos e de pactuação de um planejamento urbano que considere o lugar dos pobres na cidade. Em outras palavras, é uma maneira de propiciar que a população de baixa renda, sempre excluída do planejamento das cidades, passe a participar das decisões sobre a regulação do uso e ocupação do território e a destinação dos investimentos públicos. Explorando essas possibilidades, o Estatuto da Cidade trouxe diversos instrumentos para democratizar a gestão das cidades, buscando propiciar a participação da população nos processos decisórios, impedindo que as cidades sejam resultado de um modelo desejado apenas por alguns que detêm o poder econômico capaz de influenciar as decisões políticas. (O Estatuto... Aliança das cidades:2010)

É importante (e óbvio) observar que os textos de Carlos Nelson dos quais foram retirados os conceitos e estratégias apresentados no desenvolvimento deste trabalho foram escritos há 20 anos e que algumas diretrizes já estão sendo aplicadas ou já foram incorporadas a legislação e ao pensamento dos planejadores atuais. Porém, outras delas

surtem absolutamente atuais e um tanto desafiadoras ainda para a segunda década do século XXI.

7 Considerações Finais

Obviamente, não se pretendeu comprovar aqui que Carlos Nelson foi o inspirador dos redatores da Constituição Federal ou do Estatuto da Cidade. Ou, ainda, que os conceitos trabalhados pelo urbanista são a solução para os problemas habitacionais brasileiros. Para qualquer um destes temas caberia uma nova e extensa pesquisa.

A hipótese deste estudo consistiu na possível identificação dos conceitos e estratégias trabalhadas ou propostas por Carlos Nelson nas diretrizes do Estatuto da Cidade que norteiam o planejamento urbano brasileiro atualmente. Tudo isto respeitando o recorte inicialmente proposto que delimitava a análise para o tema da participação popular nas questões de moradia e planejamento urbano.

Observa-se que, ainda hoje, a maioria dos núcleos urbanos brasileiros possui um ambiente caótico, confuso, com deficiências ambientais e segmentado pelas diferentes classes sociais. Também, que temos grande parte da população do Brasil vivendo em situação de extrema pobreza e sem moradia. O que Carlos Nelson escrevia a 30 anos atrás referente à localização dos pobres nas favelas, ao aumento da pobreza urbana, a produção informal da moradia e a segmentação núcleo/perifeira ainda pode ser visto com bastante frequência nos municípios brasileiros.

Após o desenvolvimento deste trabalho, verificou-se que a hipótese inicial se confirmou, que as teorias e práticas de Carlos Nelson, pioneiras nas décadas de 70 e 80, estão bastante próximas do que hoje está presente no Estatuto da Cidade e, portanto, é obrigatório nas ações de política urbana brasileira. O cumprimento da função social da terra, a legislação federal mais simples, a aplicação dos instrumentos jurídico-urbanísticos conforme a realidade de cada município, as diferentes formas de consulta e participação da sociedade e os novos planos habitacionais já fazem parte do pensamento e das práticas do urbanismo brasileiro atualmente. Todavia, é sabido que isso ainda não acontece em todos os municípios nem em todas as ações de planejamento, pois os 10 anos de existência e a complexidade da sociedade brasileira e das nossas cidades podem ser considerados obstáculos bastante significativos para tal implantação.

Importante deixar claro que se sabe que mesmo a implantação total dos instrumentos do Estatuto não é garantia de êxitos futuros e de solução para os problemas habitacionais e de gestão urbana vividos pelo Brasil. Tudo dependerá, principalmente, de como a população, os técnicos e os governantes se inserirem neste processo.

É provável, que estejamos vivendo uma nova fase do jogo urbano, na qual saber o que fazer com as informações passadas por todos os jogadores, aperfeiçoar as técnicas de escuta e filtragem das informações e aprender com as jogadas já realizadas buscando novas táticas para a partida seja fundamental. Ainda, uma fase de avaliação do que já foi implantado seguindo os preceitos da participação popular e as diretrizes do Estatuto nesses 10 anos. Enfim, de buscar mecanismos que nos permitam decidir qual a melhor jogada para termos cidades mais equilibradas e justas social e ambientalmente.

8 Listagem da Obra de Carlos Nelson Ferreira dos Santos

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos.

1977

□ Transportes de massa: condicionadores ou condicionados? Revista de Administração Municipal 24 (144), Rio de Janeiro, IBAM, set./out., 1977, p. 13-31.

1978

□ Associações de bairro e associações de moradores: estarão as pranchetas mudando de rumo? Revista Chão, nº 1, Rio de Janeiro, 1978a, pp. 22-31.

□ & BRONSTEIN, Olga. Meta-urbanização. O caso do Rio de Janeiro. Revista de Administração Municipal 25 (149), Rio de Janeiro, IBAM, out./dez. 1978b, pp. 6-34.

□ Voltando a pensar em favelas por causa das periferias. Anais do Simpósio de Estudos do Planejamento Urbano e Habitacional. Rio de Janeiro: PUC-NEURB, 1 978c, PP. 51-79.

1979

□ Entre Rio de Janeiro y Brasília, la arquitectura de siempre. Summa nº 142, Buenos Aires, 1979a, pp. 68-74.

□ O Campus Universitário no Brasil: aspectos ideológicos. Revista Civilização Brasileira, nº 16 (97103), RIO de Janeiro, 1979b.

□ Três movimentos sociais urbanos no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ/PPGAS, 1979c, 416 p. Dissertação de Mestrado. Orientador: Gilberto Velho. Defesa: 21/06/79.

1980

□ & BEZERRA, Jaerson Lucas. Brasília, o paradoxo das três vocações concentradoras. Revista de Administração Municipal, n 155, Rio de Janeiro, abr./jun. 1980a, pp. 6-16.

□ Como e quando pode um arquiteto virar antropólogo? In: VELHO, Gilberto (org.). O desafio da cidade. Novas perspectivas da antropologia brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1980b, pp. 37-57.

□ & CAVALLIERE, Paulo Fernando. Como vai a pesquisa urbana brasileira. Revista de Administração Municipal 27 (154), IBAM, Rio de Janeiro, jan./mar. 1980c, pp. 6-34.

□ Como projetar de baixo para cima. Uma experiência em favela. Revista de Administração Municipal 27 (156), IBAM, Rio de Janeiro, jul./set. 1980d, pp. 6-27.

□ Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiros. In: VALLADARES, Lícia do Prado (Org.). Habitação em questão. Rio de Janeiro: Zahar, 1980e, p. 17-47.

1981

□ Condomínios exclusivos – o que diria a respeito um arqueólogo? Revista de Administração Municipal 28 (160), IBAM, Rio de Janeiro, jul./set. 1981a, pp. 6-29.

□ Movimentos urbanos no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1981b, 255 p.

□ & NEVES, Rogério Aroeira. Um tema dos mais solicitados: como e o quê pesquisar em favelas. Revista de Administração Municipal 28 (161), IBAM, Rio de Janeiro, out./dez. 1981c, pp. 7-19.

1982

□ A desordem é só uma ordem que exige leitura mais atenta. Revista de Administração Municipal 32 (165), IBAM, Rio de Janeiro, out./dez. 1982a, pp. 6-17.

□ “Moço, eu vim por causa do movimento” ou a crença numa cidade democrática neste mundo. Projeto nº 44, São Paulo, 1982b, pp. 28-31.

□ Processo de Crescimento e Ocupação da Periferia. Convênio FINEP / IBAM. Rio de Janeiro: IBAM/CPU, 1982c.

1983

□ Habitação: o que é mesmo que pode fazer quem sabe? In VALLADARES, Lícia do Prado (org.). Repensando a habitação no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1983, pp. 79-107.

1984

□ Em trinta anos passou muita água sob as pontes urbanas... Espaço & Debates nº 11, São Paulo, 1984a, pp. 28-40.

□ Formações metropolitanas no Brasil: mecanismos estruturantes. São Paulo: USP/FAU, 1984b. Tese de Doutorado. Orientador: Jorge de Rezende Dantas. Data da Defesa: 28/09/1984.

□ Metrôpoles e outras cidades brasileiras – bem antes de 60, muito depois de 80. Espaço & Debates nº 13, São Paulo, set./dez. 1984c, pp. 103-116.

□ Rio de Janeiro, o que transforma o que é transformado. In: TURKIENICZ, Benamy (org.). Desenho Urbano 1 – Seminário sobre Desenho Urbano no Brasil. São Paulo: Projeto, 1984d, p. 99-117. Cadernos Brasileiros de Arquitetura (12).

1985

□ Loteamentos na periferia metropolitana. Revista de Administração Municipal 32 (174), IBAM, Rio de Janeiro, jan./mar. 1985a, pp. 20-39.

□ VOGEL, Arno et al. Quando a rua vira casa. São Paulo: Projeto Arquitetos Associados, 1985b.

□ Quase quinhentos anos de planejamento autoritário – e agora? Revista de Administração Municipal 32 (176), IBAM, Rio de Janeiro, jul./set. 1985c, pp. 40-45.

□ (coord.) Seis novas cidades em Roraima. Rio de Janeiro: IBAM, 1985d. Relatório de Pesquisa.

1986

□ Para cada forma de dominação a utopia que merece. Arquitetura Revista, nº 3, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1986a.

□ Preservar não é tomar, renovar não é por tudo abaixo. Projeto nº 86, São Paulo, abr. 1986b, p. 59-63.

1987

□ Princípios para desenhar cidades novas em Roraima. Revista de Administração Municipal 34 (182), IBAM, Rio de Janeiro, jan./mar. 1987a, pp. 20-25.

□ Questionar mas (com) paixão. In: Revista Arquitetura e Urbanismo, nº 9, São Paulo, Editora Pini, 1987b, pp. 60-63.

1988

- A cidade – como pôr o pingo em seu i. Projeto nº 111, São Paulo, 1988a, pp. 113-114.
- A cidade como um jogo de cartas. São Paulo: Projeto; Niterói: EDUFF, 1988b.
- As cidades enormes ou como aprendi a gostar delas com o doutor Strangelove. Revista Projeto, São Paulo, nº 100, 1988c, pp. 111-4.
- As cidades, os comportamentos e as leis. Revista de Administração Municipal 35 (186), IBAM, Rio de Janeiro, jan./mar. 1988d, pp. 38-44.
- Está na hora de ver as cidades como são de verdade. Projeto nº 113, São Paulo, 1988e, pp. 99-102.
- O futuro esta aí: seremos todos agentes de Nostradamus. Projeto nº 115, São Paulo, 1988f, pp. 139-142.

1989

- (coord.). Assentamentos urbanos marginais e habitação: ações para superar a pobreza. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v. 36, nº 190, p. 6-21, jan./mar. 1989a.
- Blumenau: perspectivas para o ano 2000. Revista de Administração Municipal, v. 36, nº 191, Rio de Janeiro, IBAM, abr./jun. 1989b.
- O território ideal dos arquitetos não existe em parte alguma, mas está aqui mesmo. Projeto nº 118, São Paulo, 1989c, pp. 127-129.
- Planos e Diretores. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, 1989d, pp. 76-77.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL, Constituição da República Federativa do. 1988.
- BRASIL, Estatuto da Cidade. Lei Federal 10.527/01.
- BRASIL. CADERNO MCIDADES – Participação e Controle Social. Ministério das Cidades: 2004a.
- BRASIL. CADERNO MCIDADES – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Ministério das Cidades: 2004b.
- BONDUKI, Nabil. Origens da Habitação Social no Brasil – Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo. Estação Liberdade: FADESP, 1998.

- CAMPOS FILHO, Cândido Malta. Cidades Brasileiras: Seu Controle Ou o Caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil. 4 ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001

- CAPÍTULOS da memória do urbanismo carioca: depoimentos ao CPDOC/FGV/Américo Freire e Lúcia Lippi Oliveira, organizadores. Rio de Janeiro: Folha Seca, 2002.

- FINEP. Habitação Popular – Inventário da ação governamental. São Paulo: Projeto, 1985.

- MARICATO, Ermínia. A nova Política Nacional de Habitação. Disponível em: http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_novapoliticaHab.pdf. São Paulo: USP. Acessado em agosto 2012.

- MARICATO, Ermínia. Política urbana e de habitação social: Um assunto pouco importante para o governo FHC. Disponível em: http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_politicaurbanafhc.pdf. São Paulo: USP, 1998. Acessado em setembro de 2012.

- O ESTATUTO da Cidade comentado. Organizadores: Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach. – São Paulo: Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010.

- ROLNIK, Raquel.CYMBALISTA ,Renato. NAKANO, Kazuo. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. Disponível em: <http://raquelrolnik.wordpress.com>, publicado em 29/06/08.

- ROLNIK, Raquel. Morar, atuar e viver. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparc23.pdf>, acessado em agosto 2012.

- ROLNIK, R. Planejamento Urbano nos Anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: Luís Ribeiro; Orlando Júnior. (Org.). Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana - O futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

- VALLADARES, Lícia do Prado (Org.). Habitação em questão. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.
- VALLADARES, Lícia do Prado (Org.). Repensando a Habitação no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.
- VELHO, Gilberto (org.). O desafio da Cidade: novas perspectivas da antropologia Brasileira. Rio de Janeiro: Editora Campus: 1980
- VILLAÇA, Flávio. Espaço Intra-urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel, 2001.