

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE - NITEROI**  
**ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL**  
**PROGRAMA DE ESTUDOS POS-GRADUADOS EM POLITICA**  
**SOCIAL**

**CINDY RIGUEY CUELLAR OBANDO**

**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE MELHORAMENTO INTEGRAL**  
**DE BAIROS NA CIDADE DE BOGOTÁ, COLÔMBIA: EFEITOS SOBRE A**  
**PARTICIPAÇÃO SOCIAL.**

**NITERÓI – RIO DE JANEIRO**

**2015**

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE - NITEROI**  
**ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL**  
**PROGRAMA DE ESTUDOS POS-GRADUADOS EM POLITICA**  
**SOCIAL**

**Cindy Riguey Cuellar Obando**

**Avaliação do Programa de Melhoramento Integral de Bairros na cidade  
de Bogotá, Colômbia: efeitos sobre a participação social.**

Dissertação apresentada ao  
curso de Mestrado em Política  
Social, do curso de Pós Graduação  
em Política Social da Escola de  
Serviço Social na Universidade  
Federal Fluminense, como  
requisito parcial para obtenção do  
Grau de Mestre em Política Social.

**Orientadora**  
**Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato**

**Niterói – Rio de Janeiro**  
**2015**

### **Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá**

O12 Obando, Cindy Riguey Cuellar.

Avaliação do programa de Melhoramento Integral de Bairros na cidade de Bogotá, Colômbia : efeitos sobre a participação social / Cindy Riguey Cuellar Obando. – 2015.

136 f.

Orientadora: Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato.

Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Serviço Social, 2015.

Bibliografia: f. 118-125.

1. Organização comunitária. 2. Participação social. 3. Participação do cidadão. 4. Desenvolvimento da comunidade. 5. Bogotá (Colômbia). I. Lobato, Lenaura de Vasconcelos Costa. II. Universidade Federal Fluminense. Escola de Serviço Social. III. Título.

CDD 361.25

**CINDY RIGUEY CUELLAR OBANDO**

**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE MELHORAMENTO INTEGRAL DE  
BAIRROS NA CIDADE DE BOGOTÁ, COLÔMBIA: EFEITOS SOBRE A  
PARTICIPAÇÃO SOCIAL.**

**Dissertação apresentada ao Programa  
de Estudos Pós-Graduados em Política Social  
da Universidade Federal Fluminense,  
como requisito para obtenção  
do Grau de Mestre em Política Social.**

**Aprovada em \_\_ de \_\_\_\_ de\_\_.**

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Pra. Dr. Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato  
Universidade Federal Fluminense – UFF – Orientadora.**

---

**Pra. Dr. Mônica de Castro Maia Senna  
Universidade Federal Fluminense – UFF.**

---

**Pra. Dr. Gabriela Lema Icasuriaga  
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.**

---

**Pra. Dr. Beatriz Castro Filgueira  
Universidade Federal Fluminense - UFF**

## RESUMO

Na segunda metade dos anos oitenta e de forma mais visível no início dos anos noventa, o sistema político colombiano abriu espaços para a participação cidadã. Estes espaços ficaram à disposição para todos os cidadãos através de diferentes instâncias do governo e propostos como objetivos transversais nas políticas públicas nacionais e locais. Durante os anos noventa, a cidade de Bogotá atravessou uma dinâmica urbana de crescimento dos bairros de origem ilegal de forma acelerada e constante; estes bairros se caracterizam pela pobreza e pela baixa qualidade de vida. Para responder as demandas dos moradores destes bairros, que se afirmaram através de protestos e movimentos cívicos, decide-se implementar os programas de Melhoramento Integral dos Bairros – MIB. Estes programas tinham como objetivo melhorar a estrutura e o acesso aos bairros; seus objetivos apontavam à melhoria da qualidade de vida dos moradores a fim de gerar uma integração física e social à cidade. Para alcançar os objetivos propostos e seguir a norma estabelecida pela Constituição Política colombiana de 1991, os programas MIB põem como condição à participação da comunidade no planejamento e na gestão dos projetos, gerando, posteriormente, diferentes resultados. As reflexões que se realizam durante o trabalho estão baseadas em algumas contribuições teóricas sobre participação comunitária e cidadã e organizações e movimentos dos bairros. Além disso, também foram feitas algumas entrevistas a especialistas sobre participação comunitária e sobre os programas do MIB. As lideranças comunitárias também foram entrevistadas e realizou-se uma enquete aos moradores para obter outra perspectiva sobre as intervenções estatais. Neste trabalho, demonstrou-se que as dinâmicas participativas nas comunidades estão influenciadas pelos partidos políticos, pelos interesses privados ou pela empatia para com o Estado. Também pôde-se constatar que as organizações comunitárias são a ponte entre a comunidade e o Estado e que a melhoria nas relações permite que os projetos sejam levados a cabo com a participação da comunidade e que seu objetivo seja dar solução às necessidades da comunidade. E, por último, pode-se ver que a definição da participação cidadã nos programas MIB ainda está muito longe da realidade, mesmo que os programas

logrem fortalecer as organizações comunitárias para que auto-administrem os projetos nos bairros.

Palavras-chave: Participação Cidadã, Melhoramento Integral de Bairros, organizações comunitárias.

## **RESUMEN**

Desde mediados de los años ochenta y de manera más visible en el inicio de los noventa, en el sistema político colombiano se abren y promueven espacios para la participación ciudadana. Espacios dispuestos para todos los ciudadanos a través de las diferentes instancias del gobierno y planteados como objetivos transversales en todas las políticas públicas, nacionales o locales. Durante los 90 la ciudad de Bogotá estaba pasando por un proceso de transformación urbana, en este periodo se evidenciaron problemas como el crecimiento constante y acelerado de los barrios de origen ilegal, los cuales tienen una alta concentración de pobreza y baja calidad de vida. Para dar respuesta a las demandas de los habitantes de estos barrios, que se afirmaron a través de protestas y movimientos cívicos, se decide implementar los programas de Mejoramiento Integral de Barrios MIB, estos programas tenían como objetivo mejorar la estructura y acceso de los barrios pero también la calidad de vida de los habitantes, es decir que se apuntaba a la integración total a la ciudad, tanto del barrio en el sentido físico como de la integración social. Para cumplir sus objetivos y seguir la norma establecida en la Constitución Política de 1991 colombiana, los programas MIB se implementaron con el fin de involucrar a la comunidad durante la planeación y gestión del proyecto, teniendo diferentes resultados con la participación de la comunidad. Las reflexiones que se realizan durante el trabajo están basadas en primer lugar en algunas contribuciones teóricas sobre participación comunitaria y ciudadana, organizaciones y movimientos barriales. Además de unas entrevistas hechas a especialistas en el tema de participación comunitaria y los programas del MIB, también se realizaron entrevistas a líderes comunitarios que dan otra perspectiva sobre las intervenciones estatales y por último se hace una encuesta a moradores de algunos barrios que fueron intervenidos por los programas MIB. En este trabajo de

investigación se demostró: 1. Que las dinámicas participativas en las comunidades están influenciadas por partidos políticos, intereses privados o empatía con el Estado. 2. Las organizaciones comunitarias son un gran puente entre la comunidad y el Estado, mejorando las relaciones para implementar proyectos del Estado, en los barrios de origen ilegal, que involucren la comunidad y que represente una solución a las necesidades de la misma. 3. La participación ciudadana como se plantea en los programas aun es una utopía, sin embargo se logra fortalecer pequeñas organizaciones comunitarias para que estas autogestionen proyectos en los barrios.

Palabras clave: Participación ciudadana, Programas de Mejoramiento Integral de Barrios, Organizaciones comunitarias

## SUMARIO

<b>RESUMO</b>	
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
<b>CAPITULO 1. OS PROGRAMAS DE MELHORAMENTO INTEGRAL DE BAIROS (MIB) NA CIDADE DE BOGOTÁ.</b>	<b>10</b>
<b>1.1 A influência do âmbito internacional nos programas de Melhoramento Integral de Barrios na cidade de Bogotá.</b>	<b>10</b>
<b>1.2 Os programas de melhoramento dos bairros na Colômbia.</b> .....	<b>15</b>
1.2.1 Antecedentes.....	15
1.2.2 As grandes transformações dos anos 90s.....	21
1.2.3 Os Programas de Melhoramento Integral dos Bairros, anos 2000.....	23
<b>1.3 O caso de Bogotá.</b> .....	<b>27</b>
1.3.1 O Melhoramento Urbano e o Melhoramento de Bairros.....	27
1.3.2 Experiências de Melhoramento de Bairros em Bogotá 1972-2007.....	28
1.3.2.1 Programa Integrado de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá — PIDUZOB, fase I, 1972.....	29
1.3.2.2 Programa Integrado de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá — PIDUZOB, fase II, o Programa Integral de Desarrollo Urbano Ciudad Bolívar, 1983-1994.....	31
1.3.2.3 Obras con Saldo Pedagógico — OSP, 1996-2001.....	32
1.3.2.4 Projeto de Melhoramentos dos Bairros do SUR con Bogotá, 1999-2003.....	33
1.3.2.5 Programa de Desmarginalización de Bairros, 1998-2001.....	35
1.3.2.5 O Programa de Melhoramento Integral dos Bairros — MIB do Plan de Desarrollo: Bogotá, para vivir todos del mismo lado, 2001-2003.....	37
1.3.2.6 Obras con Participación Ciudadana (2005-2008).....	39
<b>1.4 A participação cidadã nos programas do MIB em Bogotá.</b> .....	<b>40</b>
<b>1.5 Conclusões sobre a execução dos programas MIB em Bogotá.</b>	<b>43</b>
<b>CAPITULO 2. PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE, SUA APLICABILIDADE NOS PROGRAMAS DE MELHORAMENTO INTEGRAL DOS BAIROS (MIB)</b> .....	<b>47</b>
2.1 Participação. ....	47
2.2 Participação cidadã. ....	50
2.3 Participação comunitária. ....	51
2.4 Participação na Colômbia. ....	54
2.4.1 Marco legal. ....	55
2.4.2 O conceito de Participação cidadã na Colômbia.	59



2.4.3 O Conceito de Participação comunitária na Colômbia.....	61
2.4.4 Novos modelos de participação. ....	63
<b>2.5 Processo participativo em Bogotá. ....</b>	<b>65</b>
<b>2.6 Relação entre participação e o MIB. ....</b>	<b>69</b>
<b>2.7 Conclusões sobre a participação na Colômbia. ....</b>	<b>71</b>
<b>CAPITULO 3. A EXECUÇÃO DO PROGRAMA MIB QUANTO À CRIAÇÃO DE ENLEIOS SOCIAIS, À ABERTURA DE ESPAÇOS PARA A PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA E ÀS ESTRATÉGIAS DE EMPODERAMENTO DA COMUNIDADE DENTRO DA SUA VIZINHANÇA.....</b>	<b>74</b>
<b>3.1 Efetividade da vinculação da comunidade nos projetos de desenvolvimento.....</b>	<b>74</b>
<b>3.2 Resultados dos programas MIB e a incidência da Participação Comunitária.....</b>	<b>81</b>
3.2.1 O Programa Integrado de Desarrollo da Zona Oriental de Bogotá — PIDUZOB, fase I, 1972.....	82
3.2.2 O Programa Integrado de Desarrollo da Zona Oriental de Bogotá – PIDUZOB, fase II, ou Programa Integral de Desarrollo Urbano de CIUDAD BOLÍVAR, 1983-1994. ....	85
3.2.3 Obras con Saldo Pedagógico — OSP, 1996-2001. ....	88
3.2.4 Projeto de Melhoramento de Bairros SUR com Bogotá, 1999-2003.....	91
3.2.5 Programas de Desmarginalización de barrios 1998 – 2001.....	94
3.2.6 O Programa de Melhoramento Integral de Bairros – MIB do Plan de desarrollo: Bogotá, Para vivir todos del mismo lado, 2001 - 2003.....	98
3.2.7 Obras con Participación Ciudadana 2005-2008.....	104
<b>3.3 Outras formas de participação na comunidade, organizações sociais.....</b>	<b>107</b>
<b>3.4 Conclusões sobre o processo participativo nos programas do MIB na cidade de Bogotá, 1995-2005.....</b>	<b>113</b>
<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>115</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	
<b>ANEXOS</b>	

## **LISTA DE QUADROS**

<b>Quadro 1.</b> Linhas de ação em participação cidadã .....	8
<b>Quadro 2.</b> Programas de MIB pela administração distrital.....	45

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabla 1</b> . Formas e fins da participação .....	77
<b>Tabla 3</b> . Os aspectos que favorecem e não à participação nos programas para o desenvolvimento das comunidades .....	79
<b>Tabla 3</b> . Numero dos projetos inscritos e financiado durante o Programa Obras com Saldo Pedagógico 1996-2000. ....	88
<b>Tabla 4</b> . Tipo de projetos OSP feitos nos anos 1997-2000 .....	89
<b>Tabla 5</b> . Numero de encontros cidadãos na cidade de Bogotá e numero de participantes 1998-2004 .....	89
<b>Tabla 6</b> . Alcance das instancias de participação cidadã na cidade de Bogotá, 2001.....	95
<b>Tabla 7</b> . Estrutura do programa MIB, 2000-2003 .....	100
<b>Tabla 8</b> . Processo de capacitação 2001-2003 .....	101
<b>Tabla 9</b> . Modificações propostas ao Conselho de Planejamento Local por parte dos cidadãos. ....	103
<b>Tabla 10</b> . Nível de incorporação das propostas dependendo do ator. ....	103
<b>Tabla 11</b> . Participação popular em Bogotá, 2006.....	107
<b>Tabla 12</b> . Propósitos das organizações. ....	112

## LISTA DE GRAFICOS

<b>Gráfico 1.</b> Relação política urbana e política de vivenda para assentamentos irregulares. ....	13
<b>Gráfico 2.</b> Esquema de instrumentos da gestão do solo.....	24
<b>Gráfico 3.</b> Processo de planejamento participativo no projeto Sul com Bogotá....	35
<b>Gráfico 4.</b> Escada de participação .....	49
<b>Gráfico 5.</b> Realização de atividades politicas em 2001. ....	97
<b>Gráfico 6.</b> Considera o Conselho de Planejamento uma ganancia nos espaços de participação? .....	102
<b>Gráfico 7.</b> Ações para resolver os problemas que prejudicam a comunidade ou a o cidadão, 2007. ....	106

## **LISTA DE ANEXOS**

**Anexo I.** Entrevistas com especialistas sobre MIB e organizações comunitárias

**Anexo II.** Entrevistas com as lideranças comunitárias dos bairros intervindos pelos programas MIB

**Anexo III.** Enquete feita aos moradores de diferentes bairros intervindos pelos programas MIB

## **ANEXO LISTA DE MAPAS**

**Mapa 1.** Zona de Intervenção do PIDUZOB

**Mapa 2.** Zona de intervenção do Programa Ciudad Bolívar

**Mapa 3.** Projeto Sul com Bogotá

**Mapa 4.** Zonas de intervenção do Programa de Desmarginalização

**Mapa 5.** Territorialidade dos programas Obras com Participação Cidadã

**Mapa 6.** Participação nos encontros cidadãos, 2007

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

MIB	Melhoramento Integral de Bairros
PIDUZOB	Programa Integrado de Desenvolvimento Urbano para a Zona Oriental de Bogotá
JAC	Juntas de Ação Comunal
NPC	Núcleos de Participação Cidadã
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CINVA	Centro Interamericano de Moradia e Planejamento Urbano
CONPES	Conselho Nacional de Política Económica e Social
CVP	Caixa de Vivenda Popular
DAAC	Departamento Administrativo de Ação Comunal
DAPD	Departamento Administrativo de Planejamento Distrital
EAAB	Empresa de Aqueduto e Esgotos de Bogotá
ICT	Instituto de Crédito Territorial
IDU	Instituto de Desenvolvimento Urbano
KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Banco Internacional de Reconstrução)
NPZ	Núcleos de Participação Zonal.
ONU	Organização de Nações Unidas.
OSP	Obras com Saldo Pedagógico.
OPC	Obras com Participação Cidadã
POT	Plano de Ordenamento Territorial
CCF	Caixas de Compensação Familiar
VIS	Vivenda de Interesse Social
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
PID	Plano Integral de Desenvolvimento
DNP	Departamento Nacional de Planejamento
UPAC	Unidade de Poder Aquisitivo Constante
PP	Planos Parciais
UAU	Unidades de Atuação Urbanística

JAL Juntas de Ação Local

DANE Departamento Administrativo Nacional de Estatística





## INTRODUÇÃO

O crescimento informal das periferias tem sido uma das inquietações das grandes cidades da América Latina. Diferentes enfoques para este problema tem como resultado novas formas de aborda-lo, institucionalizando-se nas politica publica. No caso da cidade de Bogotá, os Programas de Melhoramento Integral de Bairros - MIB permitiu a visibilidade, a intervenção e a integração à cidade dos assentamentos com um processo incompleto e ilegal de urbanização. Além das ações encaminhadas ao melhoramento físico e ambiental dos assentamentos ilegais na cidade, estes programas têm mais um componente, que é a participação social como eixo transversal. O objetivo deste trabalho eh avaliar os efeitos dos Programas de Melhoramento Integral dos Bairros na cidade de Bogotá quanto à participação comunitária no período de 1995 a 2007.

A eleição deste período deve-se as mudanças que tiveram os programas dirigidos aos assentamentos de origem irregular. Desde 1990 o enfoque participativo foi incluso nas políticas publicas, mas foi em 1995 que a participação da comunidade passou a ser eixo transversal e obrigatório para garantir a sustentabilidade dos resultados dos programas, além de incluir as diferentes instituições e coordena-las para garantir o cumprimento das metas. Durante dez anos a participação social foi evidente na maioria dos programas de recuperação urbana, junto com o fortalecimento da confiança nas instituições publicas, e uma comunicação constante entre o Estado e a comunidade. Depois de 2005 os objetivos nacionais e da Prefeitura mudaram, a logica de ação baseava-se na integração social para a diminuição dos níveis de pobreza, Deixando para lá os espaços e médios de participação que os anteriores governos tinham desenvolvido.

Desde 1960 implementaram-se projetos com enfoque de melhoramento integral, visando responder à ocupação informal do território como uma problemática urbana. Entre os programas cabe destacar aquele executado em Bogotá no ano 1972, *el Programa Integrado de Desarrollo Urbano para la Zona Oriental de Bogotá - PIDUZOB*, cujo objetivo foi atingir “o melhoramento social dos bairros que correspondem a esta zona para conseguir a estabilização das famílias no lugar de residência, a racionalização e aproveitamento de terrenos não utilizados para evitar a

dispersão da cidade... junto com a construção de instalações para atender as demandas de Bem-estar Social da população.” ( RINCÓN, 2007, p. 202) O segundo programa deste tipo foi levado a cabo em 1983, chamado de *Programa de Desarrollo Integrado Ciudad Bolívar*:

“era composto por sete subprogramas correspondentes aos diferentes campos de ação da administração na dotação de infraestrutura e serviços públicos. Vias arteriais e pavimentos locais, aqueduto e rede de esgotos, educação, saúde e serviços sociais, aos quais se adicionou um ambicioso programa de moradia que teve enormes problemas para sua implementação, e outro denominado de “*Acciones concurrentes*”, que contemplou a elaboração de estudos e projetos.” (HATAYA, 2010, p. 217).

Nos anos 80 a Colômbia passava por uma crise política, onde tanto o Estado quanto os partidos políticos tradicionais - *conservador e liberal* – não alcançavam dar solução aos problemas nacionais, fazendo com que novas organizações políticas com novas ideologias surgissem . No mesmo período, foram encontrados poços de petróleo na região sul-ocidental do país, ao mesmo tempo esta nova riqueza petroleira permitiu que o narcotráfico, as *guerrillas* e a violência generalizaram-se. Além dos problemas de violência e tráfico organizado, as cidades viram-se afetadas pela delinquência comum e a violência de ultradireita através dos grupos paramilitares. Durante os anos 90 o panorama do país não mudou. A Colômbia continuava a ser o maior exportador e produtor de maconha e cocaína. Esta situação deu passo à conformação dos *carteles*<sup>1</sup> que se beneficiaram dos mercados nos Estados Unidos. Este período foi chamado de bonança do narcotráfico e gerou uma guerra generalizada entre FARC, ELN<sup>2</sup> e Exército Nacional. O governo, por outro lado, estava sem legitimidade devido à pela corrupção administrativa, à ineficiência generalizada e ao clientelismo.

Devido à violência e *la guerrilla*, o maior problema do país nos últimos anos do século XX foi o êxodo de camponeses para as cidades. O processo de urbanização intensa ocorre assim junto com a violência, o desemprego e a ocupação às margens das cidades, com carência dos serviços públicos.

Em 1995 sob a administração do prefeito Antanas Mockus desenvolveu-se uma nova metodologia da cultura cidadã, e conseguiram influenciar sobre o conjunto de costumes, ações e regras mínimas compartilhadas, como o objetivo de facilitar a

---

<sup>1</sup> Cartel: termo usado para denominar as organizações ilícitas e criminais.

<sup>2</sup> FARC y ELN são os grupos armados ilegais na Colômbia, eles geram os mercados de narcotráfico.

convivência urbana, o respeito e reconhecimento dos direitos e deveres dos outros cidadãos. Desenvolveu-se as capacidades das Juntas de Ação Comunal - JAC para formular, desenhar, priorizar e avaliar os projetos levados a cabo em cada bairro. Portanto, a participação utilizada no programa foi de carácter compartilhado, já que não só era a comunidade a que priorizava e focalizava o investimento dos projetos através do voto, mas também a partir da estruturação e capacitação das JAC e dos Núcleos de Participação Comunitária -NPC, realizou-se a formulação dos projetos do programa.

Nos anos seguintes (1999 a 2003) estas classes de programas focalizados no melhoramento dos bairros, com objetivos enfocados na melhora da qualidade de vida da população principalmente na zona sul da cidade, onde há uma concentração maior de pobreza. Seu ideal era uma melhora física e social sustentável para que, assim, se comesse a trabalhar com a participação da cidadania no planejamento do território e para que, conseqüentemente, houvesse os primeiros programas de base para o MIB. Uma das estratégias desenvolvidas pela Prefeitura Maior de Bogotá se identifica o *Projecto Sur con Bogotá*. Este setor da cidade é de grande importância, como discutido anteriormente, por concentrar a maioria dos assentamentos informais e ao mesmo tempo a maioria da população em situação de pobreza e desigualdade.

A partir destes antecedentes, o trabalho do Estado e das novas dinâmicas de associação nos assentamentos ilegais, são desenvolvidos os Programas de Melhoramento Integral dos Bairros em Bogotá, respondendo à necessidade de promover a participação cidadã, não apenas de modo consultivo e clientelista, como também totalmente ativa e voluntária, de modo que o Estado começa a trabalhar com organizações já existentes que agem como mediadores nos projetos. E, por outro lado, a comunidade se sente livre para participar e se organizar para exigir os seus direitos, ora labutando em cooperação com as entidades do Estado, ora por conta própria em pequenas organizações de bairros, o anterior depende do objetivo, dos recursos e da urgência dos problemas a serem solucionados.

No caso de Bogotá, os programas de Melhoramento Integral de Bairros têm evoluído através das distintas administrações, com o objetivo de legalizar os bairros e melhorar as condições de vida dos moradores. Porém, a novidade nestes programas foi a criação de laços sociais e a cooperação entre a população e os entes

governamentais, demais disso envolveu-se à sociedade organizada. Este tipo de participação se visualiza nos diferentes resultados apresentados pelas avaliações dos programas que são a ferramenta para responsabilizar à comunidade pela sua circunvizinhança e garantir a sustentabilidade.

O Programa MIB surge em uma conjuntura na que o neoliberalismo está permeando todas as estruturas do Estado Colombiano, isto é, as primeiras firmas prestadoras de serviços públicos começam a privatizar, em procura de uma democracia mais forte, surgem mecanismos de participação cidadã e prestação de contas. A característica do neoliberalismo que maior influência causou nos programas e políticas públicas foi a descentralização. Estes processos prejudicaram diretamente a política de vivenda em Bogotá, visto que se lhe deu autonomia a instancias municipais e locais e estes, por sua vez, acompanharam a descentralização com participação cidadã. Não significa que a descentralização assegurou os processos de participação e prestação de contas, e muito menos o interesse da comunidade nestes processos, mas também não se pode afirmar o contrário.

Não se pode determinar se a participação comunitária é um processo ineficiente ou não, no entanto, desde vários pontos de vista, deve-se implementar este enfoque nos programas do governo, analisando suas vantagens e desvantagens. Por um lado implica maior planejamento um tipo diferente de conceber o planejamento para garantir a participação da comunidade, avaliar ou fazer um diagnóstico sobre a comunidade e seus processos participativos e a relação com o Estado para conhecer o grau de aceitação que terá o programa, estes dois pontos são importantes para garantir algum grau de participação. Se existirem redes sociais e organizações comunitárias devem ser aproveitadas como mediadoras entre a comunidade e o Estado, pois vão garantir que se faça um trabalho em conjunto e que não haja interesses clientelistas no meio.

Pelo precedente é importante garantir transparência nos processos participativos, dar à comunidade espaços nos que se sintam livres para se expressar e participar, evitando que estes programas sejam vistos como um instrumento de manipulação para alcançar interesses individuais e que as comunidades se sintam utilizadas. A participação neste estudo de caso não apenas é incentivada por parte das

instituições do Estado, mas também se abre espaço no âmbito dos movimentos e das organizações sociais ao nível do bairro, saindo da esfera eleitoral e jurídica, começando a se associar em prol do interesse comunitário.

O resultado da inclusão da comunidade, nos processos decisivos para sua melhora na qualidade de vida, é a formação de capital social. Segundo Putnam é a comunidade cívica, a presença desta que permite a criação de capital social, já que se dá um ambiente para a organização social e a confiança. Conforme o estudo de caso do Putnam, a região norte da Itália tem melhores resultados com a descentralização do que a zona sul. Putnam afirma que até que não haja igualdade de recursos e idênticas estruturas, haverá uns governos mais bem-sucedidos do que outros. Na sua conclusão deduz que não são só os fatores econômicos e as diferenças no desempenho institucional o que cria essa brecha entre o norte e o sul, mas também a comunidade civil e a participação ativa nos assuntos públicos o que influencia no desenvolvimento das regiões. No que diz respeito à participação, à sociedade civil e ao capital social, são muito importantes para a democracia, já que a participação e a sociedade civil são ferramentas para o controle do governo e para garantir o exercício das liberdades civis. Inclusive o exercício ou existência da participação das sociedades civis em um território demonstra seu grau de desenvolvimento (PUTNAM, 1994. P.235). Dessa forma, construir-se-ia recursos capazes de fomentar um “reconhecimento recíproco” em espaços coletivos de participação, a partir da garantia de “igualdade de status” entre os sujeitos, eliminando visões estereotipadas, conseqüentemente, a exclusão dos diferentes. (FRASER, 2007, p.117).

O trabalho esta organizado em 3 capítulos. No **capítulo 1** apresento um histórico dos programas MIB, na cidade de Bogotá e seus antecedentes internacionais como nacionais. Fez-se também um estudo sobre o objetivo do MIB, e como as atuações e execuções dos programas têm mudado para conseguir a diminuição da pobreza e da desigualdade. Encontrando o *breakpoint*, isto é, o momento em que os programas passaram de um enfoque de melhoramento territorial ao integral<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> O que define a integralidade nos programas é que além da redução do desequilíbrio e a segregação no território, sociocultural, socioeconómica e ambiental dos assentamentos urbanos, os quais têm altos níveis de marginalidade social e precariedade nas condições da vivenda e o entorno. É feito através das ações integrais e articuladas, dirigidas ao melhoramento, revitalização e consolidação urbanística, a

Recorreu-se a documentos sobre os programas do MIB durante o período 1995 – 2007, e os resultados obtidos durante estes anos. A metodologia do estudo avaliativo propõe uma avaliação da coerência dos objetivos, elementos e resultados da política pública que vai ser estudada. Neste caso, foi escolhido o componente de participação comunitária nos programas do MIB, que tem incidência em diferentes objetivos do mesmo. Segundo Pittol e van Bellen (2008, p. 536) avaliar significa atribuir um valor, mas no momento de definir avaliação de política pública não existe um consenso no conceito. Considera-se a metodologia de avaliação como a fornecedora de informação útil e certa para a melhoria no processo de tomada de decisão. No caso desta pesquisa fez-se um estudo avaliativo de processo a través do qual detectou-se os procedimentos de implantação de estratégias de participação comunitária, quais são os pontos fortes e os obstáculos para que o objetivo do MIB seja desenvolvido.

Lobato denomina como “avaliação política” da política. Diferente de uma avaliação que privilegia “o caráter administrativo ou de auditoria, restritas ao cumprimento dos processos predeterminados pelos programas ou projetos, ao uso probado dos recursos e à entrega do produto... em um caráter fiscalizador”, permitindo a esta pesquisa considerar “a dinâmica de como as decisões são tomadas, com interesse especial na forma pela qual a política é formulada”. (LOBATO, 2004, p.242). Ainda segundo Lobato, “atualmente, são fundamentais, na avaliação de políticas públicas, elementos como o papel dos participantes e interessados na política, a estrutura e dinâmica de decisão dos agentes, as especificidades de cada um e as relações entre os níveis de governo... indica a necessidade de considerar o caráter normativo da política pública” (LOBATO, 2004, p. 242). Considerando o anterior busca-se avaliar os mecanismos dispostos para a participação popular e quais são as barreiras para a constituição de um espaço de decisões e de controle por parte da própria sociedade beneficiada pelas políticas.

Este tipo de estudo avaliativo consiste em fazer uma revisão, análise e descrição dos componentes dos programas do MIB e sua influência na consecução dos objetivos do mesmo. Para que seja um estudo objetivo se fará análise dos

---

inclusão social, o desenvolvimento económico, a segurança e convivência cidadã, a sustentabilidade ambiental e gestão do risco, a prevenção e controle do crescimento urbano informal e o reassentamento da população.

informes anais feitos sobre os programas MIB, no que se refere aos resultados e experiências.

No **capítulo 2** considerando o conceito da discussão teórica nesta pesquisa, explicaram-se os diferentes enfoques que apresenta o programa e o porquê são importantes para o desenvolvimento do conceito da participação comunitária. Igualmente discutiu-se o conceito da participação cidadã e comunitária, sua aplicação nos programas do MIB e o exercício por parte das comunidades em Bogotá.

Hataya (2010, p.60) afirma que “distribuição desigual de conhecimentos e habilidades entre os integrantes das cooperativas impediu a participação de seus membros ordinários na toma de decisões. Antes de começar os projetos participativos, os grupos locais precisam de apoio técnico de entidades externas...Sem este apoio para construir capacidades no período preparatório, os projetos participativos podem fracassar”. A afirmativa anterior é a crítica mais forte à inclusão do enfoque participativo nos programas sociais, já que usualmente não são nem os meios nem os fins nas intervenções, mas também se tornam em parte das formalidades no desenho dos projetos. Daí apresenta-se os novos modelos de participação social que surgem na cidade de Bogotá apesar de o governo manifestar interesse no fomento da participação, pois esta é reduzida a algumas organizações de bairro com interesses políticos ou econômicos, ou é a mesma política ou programa que limita a participação nalgumas reuniões consultivas.

Por ultimo, **o capítulo 3** analisou-se os resultados das avaliações de cada ano, de 1995 a 2007, feitas ao MIB sobre suas execuções, demais disso revisaram-se os dígitos apresentados nos diferentes informes finais de cada governo da prefeitura sobre a participação social, para poder estabelecer a incidência dos programas no desenvolvimento das capacidades nos beneficiários e a formação de redes sociais fortes e ativas. Tendo em conta as seguintes linhas de Ação descritas no **quadro 1**. O primeiro componente, a sensibilização da comunidade, medido no desenvolvimento dos instrumentos para sensibilizar a comunidade, na abordagem e na divulgação do projeto, a criação de instrumentos de informação e jornadas de integração comunitária e de socialização da informação zonal. Mais um modo de incluir a comunidade foi através da reconstrução da história zonal, com o fim de analisar as



necessidades dos bairros e priorizar as intervenções do projeto. De igual modo se realizaram diagnósticos participativos zonais com o apoio das organizações comunitárias existentes, obtendo como resultado a formulação do plano zonal, que contem projetos apresentados pela comunidade, os quais receberam acompanhamento.

**Quadro 1. Linhas de ação em participação cidadã**

<b>Linhas de ação</b>	<b>Atividades</b>
Comunicação	Aproximação e divulgação do projeto com a comunidade
Planejamento participativo	Diagnóstico Plano zonal Gestão de projetos Sustentabilidade
Fortalecimento da organização comunitária	Fomento de atividades produtivas Apoio à capacitação Movimentação de aportes Organizações sociais Controle social

Fuente: ROJAS, 2009, p. 198. Quadro feito pela autora baseando-se na informação do documento.

Também foram realizadas quatro entrevistas com agentes importantes durante a execução dos programas MIB. Dada a dificuldade de acessar gestores diretos de programas já findos, optou-se por selecionar alguns especialistas, professores que acompanharam o tema e diversos projetos de MIB (roteiro de entrevista no anexo 1). Outras três entrevistas foram realizadas com líderes comunitários membros das juntas de ação comunal ou organizações comunitárias (roteiro de entrevista no anexo 2). Através desses líderes foram contatados 31 membros de comunidades beneficiadas pelos programas, com as quais se realizou uma breve enquete acerca de sua percepção sobre os processos de melhoramento de bairros (roteiro no anexo 3). O material coletado apoiou a construção da base argumentativa acerca dos avanços e desafios da participação em programas de assentamento em Bogotá.

Como **conclusão**, argumenta-se que, embora os programas tenham mudado muito ao longo do tempo, de modo geral, a participação popular tem sido

insignificante durante sua implementação e formulação. Esta situação tem sido agravada pela criação de formas artificiais de participação, para atender as exigências das instituições financeiras: os mecanismos de participação popular foram projetados no melhor dos casos, por uma formalidade. Foram poucos os programas nos que conseguiram-se incorporar propostas geradas pelas soluções das comunidades afetadas. O quadro político, institucional e cultural, tem desenvolvido a maioria dos programas de regularização junto com as limitações decorrentes das formas de financiamento, eliminando, praticamente, as chances de participação efetiva da população. Portanto, os programas de regularização tendem a ser percebidos como soluções para promover ou proteger as instituições em vez de responder as demandas da maioria da população.

Além de apresentar as questões que impossibilitaram ou permitiram a aplicação dos programas MIB na cidade de Bogotá, baseando-se nos manuais instrutivos e cadernos de orientação técnica, nos Planos de Desenvolvimento dos mandatários e as entrevistas feitas a alguns funcionários dos programas, compartilharam-se algumas reflexões que contribuíram para que se repensasse a participação social e novas formas de interação entre a sociedade e o Estado.

## **CAPITULO 1. OS PROGRAMAS DE MELHORAMENTO INTEGRAL DOS BAIROS (MIB) NA CIDADE DE BOGOTÁ.**

O Melhoramento Integral dos Bairros, como política, visa reduzir a segregação espacial na medida em que não só contempla a diferença na localização dos assentamentos humanos dentro de um mesmo território, mas também avalia a qualidade deles ao nível zonal e dos bairros. Dessa forma, é possível fornecer os serviços públicos e sociais aos assentamentos cuja origem informal se manifesta em um desenvolvimento inferior em termos sociais e de infraestrutura.

### **1.1 A influência do âmbito internacional nos programas de Melhoramento Integral dos Barrios na cidade de Bogotá.**

Os programas de Melhoramento Integral de Bairros se dão como uma iniciativa de organizações internacionais como o Banco Mundial, a Aliança de Cidades, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o UN-HABITAT com o propósito de contribuir com o cumprimento dos Objetivos do Milênio nos países em desenvolvimento.

Esse conjunto de ações promovidas pelos governos tem um caráter local e focalizado, por este motivo a descentralização representa uma função importante como parte de uma gestão efetiva, além do compromisso assumido pelo governo central para desenvolver marcos regulatórios de políticas setoriais articuladas. Esses programas implementam ações físicas, sociais, ambientais, econômicas e legais para garantir a integração dos assentamentos ilegais dentro da dinâmica estrutural e social da cidade.

O Programa de Melhoramento Integral dos Bairros concebe que mediante um conjunto de ações físicas de intervenção no espaço, atinge-se a redução da brecha qualificativa entre os assentamentos da cidade fazendo que bairros originalmente informais possam brindar aos seus habitantes os mesmos benefícios (saneamento básico, equipamentos coletivos, acessibilidade e padrões habitacionais) que têm outros bairros da cidade. Este conceito abrange um componente social importante: o desenvolvimento do tecido social da população.

Os organismos internacionais, como a ONU, o BM e o BID, têm promovido e retroalimentado, desde diversos enfoques, estas experiências as quais sempre têm

sido ligadas aos pontos de vista da política de moradia internacional. Por exemplo, a política de moradia da década de sessenta, que dava destaque à oferta de moradia nova, orientou as práticas em bairros ilegais na erradicação do assentamento e na mudança dos seus residentes aos novos condomínios habitacionais dispostos pelo Estado, porém, com as mudanças produzidas na política de moradia nas décadas de setenta e oitenta sobre autoconstrução de moradia e melhoramento do entorno, as práticas em bairros ilegais mudaram e orientaram-se em processos de contenção, habilitação, regularização e melhoramento dos mesmos.

As políticas de moradia nesses anos não beneficiaram às classes populares, população para a qual eram destinadas essas políticas; na realidade, o mercado habitacional baseado em programas especiais creditórios favoreceu às construtoras e às empresas relacionadas com os programas de financiamento.

No período 1973-1977 assistimos a uma transformação radical da estrutura financeira da construção que consiste basicamente na invasão desse setor por parte do grande capital financeiro, que se instala ali de maneira hegemônica. Essencialmente foi desenhada uma estratégia global com a qual, além de outros objetivos simultâneos... procuram-se novas esferas de reprodução de capital diferentes das que começavam a revelar sinais de desfalecimento. Em vista disso, de três eixos de ação, escolhe-se a esfera da construção urbana como um setor líder para a acumulação de capital. (FIQUE. 2008, p. 79. Tradução livre).

Na prática, a política de moradia virou o complemento das políticas de renovação urbanas; isso só serviu de oferta às administrações locais, às Organizações de Moradia Popular, às ONGs, ao setor privado e às *Cajas de Compensación Familiar* (CCF), autorizadas para ofertar diretamente projetos como *Vivienda de Interes Social* (VIS). Tornou-se evidente que as administrações municipais não atingiram os objetivos de cobertura e qualidade estabelecidos, pelas limitações financeiras, burocráticas e técnicas, deixando o mercado de VIS nas mãos de empresas privadas.

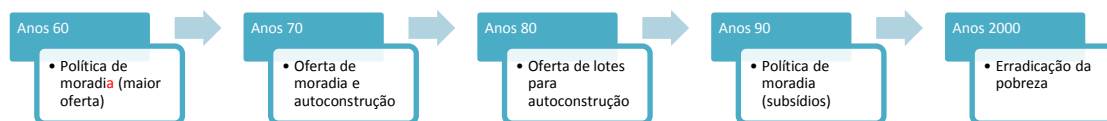
A partir dos anos noventa, com a mudança de enfoque da política de moradia da oferta à demanda, junto com as estratégias sobre governo urbano e local expostas na Agenda Urbana da ONU- Hábitat, as práticas em assentamentos ilegais foram orientadas na inclusão social por meio de subsídios ao aluguel ou à aquisição de moradia nova. A partir do ano 2000, com a formulação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), as práticas foram dirigidas para a erradicação da pobreza a través do melhoramento e da inclusão desses assentamentos.

Para levar até o fim seus objetivos, o Banco Mundial estabeleceu umas estratégias para o desenvolvimento de cidades em transição, atividades que garantiam o financiamento dos programas de Melhoramento Integral dos Barrios nos países latino-americanos. Isto inclui reformas aos regimes de regulamentação do terreno para facilitar o acesso legal à moradia em solo urbano, além de gerar incentivos à produção privada de moradia, acima de tudo aquela destinada à população com baixa renda. Essa atitude possibilitou uma mudança no foco dos programas e políticas de moradia, deixando de mão o tema habitacional e se preocupando mais pelo melhoramento da qualidade dos assentamentos e, também, com soluções habitacionais integrais. Países como Brasil, Colômbia, Chile, Guatemala, entre outros na América Latina, estão implementando programas com este objetivo.

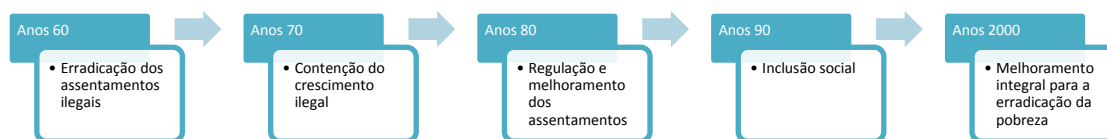
O processo de melhoramento dos bairros levou-se a cabo em fases: a primeira que foi focalizada na construção de moradia social, sem levar em conta o crescimento de outros assentamentos irregulares de forma desordenada e segundo suas dinâmicas. Em uma segunda fase, quando começa a se perceber a irregularidade de alguns assentamentos, a política de moradia proporciona soluções habitacionais, como terrenos com serviços públicos a baixo custo, promovendo a autoconstrução. Por outro lado, há uma reação contra os assentamentos irregulares através da erradicação. A terceira fase, reconhece os assentamentos irregulares e os problemas apresentados de caráter estrutural, social, ambiental e econômico; deste modo incentiva-se a regularização das propriedades para, ainda assim, regularizar o bairro com serviços públicos e infraestrutura (BRAKARZ, 2002. pp. 20-21). Uma síntese deste processo é apresentada no **gráfico 1**.

## Gráfico 1. Relação política-urbana e política de moradia para assentamentos irregulares.

### Enfoque da Política de moradia na América Latina dos anos 60 aos anos 2000



### Enfoque da Política Urbana na América Latina dos 60 aos anos 2000



Fonte: gráfico elaborado pela autora, com base no BRAKARZ. 2002. pp. 20-21.

Os programas de Melhoramento dos Bairros atualmente se caracterizam por objetivos criados para melhorar a prestação de serviços públicos e aumentar os impactos positivos sobre a população beneficiária. Ou seja, além de fornecer infraestrutura e moradia, vê-se a necessidade da participação da comunidade em todas as fases do projeto.

Exemplos na América Latina da execução destes programas são Brasil e Argentina. O Brasil aparece com o Programa Favela-Bairro, considerado como o melhor exemplo da integração efetiva das intervenções urbanas de infraestrutura e serviços sociais com uma elevada participação comunitária (ROJAS, 2009, p.23). A sua principal contribuição foi demonstrar a possibilidade de uma intervenção urbana bem executada com a que se atingiram quase todas as metas. Destacam-se principalmente os mecanismos de participação da comunidade nas decisões sobre o desenho das intervenções e na operação dos serviços locais. Contudo, como na

maioria dos programas, não se garantiu a continuidade e a articulação com outras políticas urbanas e de moradia, deixando uma sensação de perda de legitimidade e institucionalidade. (BRAKARZ, 2002, p. 119)

No caso argentino, o objetivo dos programas era focado no atendimento das necessidades básicas da população que habita em assentamentos irregulares. Nos projetos, promoveu-se a constituição e/o fortalecimento de associações comunitárias e, por outro lado, investiu-se na infraestrutura bairrista; incluiu também o componente de melhoramento de moradia. Igual ao Brasil e outros programas, não existiu continuidade após o fim dos projetos ou muitos ficaram sem conclusão, o que causa descontentamento e desconfiança nas intervenções do governo. (ROJAS, 2009, p. 175)

Estes programas são fortemente criticados pelos diferentes profissionais interessados na área da política urbana, evidenciado na Oficina Internacional sobre Melhoramento Bairrista na América Latina (1984, p. 5.9): as políticas de desenvolvimento urbano mencionam implícita ou explicitamente a necessidade do Estado de intervir no desenvolvimento e adaptá-lo às necessidades do capital. É dizer que estas políticas são percebidas como uma imposição do Estado para aumentar a captação do mesmo, e por outro lado, são legitimados e incorporados ao espaço urbano elementos que beneficiem o capital.

Uma segunda crítica tem como foco a inexistência de uniformidade na intervenção estatal, procurando-se o benefício para o capital através do melhoramento das condições da população (caso Buenaventura-Colômbia), o melhoramento econômico para a população e a funcionalidade urbana (caso Tepito-México) e a procura de meios para solucionar a existência de movimentos populares que exigem a intervenção do Estado para controlar o conflito existente (São Miguel Teotongo-México). (GISSI y SOTO, 2010, p.114)

O Melhoramento Integral dos Bairros é definido pelo grupo que integrou a Oficina Internacional sobre o Melhoramento Bairrista na América Latina como “um ato econômico aplicado ao espaço cujo efeito imediato consiste na avaliação do mesmo” (1984, p. 5.15. Tradução livre). Portanto o Melhoramento Integral dos Bairros na América Latina tem efeitos no âmbito socioeconômico da cidade; não é

possível evitá-los sem deixar de lado a elevação substancial da qualidade de vida da população dos bairros populares. Levando-se em consideração experiências latino-americanas, deve-se evitar que sua execução conduza à marginalização ou à evacuação de alguns assentamentos (caso Colinas de Bogotá-Colômbia); por outro lado, deve-se garantir o fim do caráter desintegrador das cidades contemporâneas. (ARIZA, 1980, p. 45)

## **1.2 Os programas de melhoramento dos bairros na Colômbia**

A Colômbia não esteve alheia ao crescimento desmedido das cidades principais e tampouco à aparição de assentamentos irregulares em elevadas condições de pobreza. Esta situação vem acontecendo desde os anos cinquenta e, aos poucos, foi crescendo, virando um problema que precisava de solução a partir dos anos oitenta quando mais do 54% da população morava neste tipo de assentamentos (CLICHEVSKY, 2000, p. 5). No entanto, a aparição de novos territórios ocupados ilegalmente e sem condições de habitabilidade persiste até hoje, apesar das políticas urbanas e de moradia que o governo nacional e as administrações municipais têm implementado.

Além disso, o país teve uma série de Programas de Melhoramento de Bairros nas grandes cidades e nas intermediárias, os quais se caracterizam por, em uma primeira etapa, serem programas exclusivamente de saneamento, mesmo que já tivessem incorporado anteriormente o princípio de radicar as populações nos seus locais. Em uma segunda etapa, os programas de saneamento são ampliados e passam a incorporar não só infraestrutura bairrista, mas também o componente participativo e de desenvolvimento comunitário. Já em uma terceira, etapa os programas começam a incluir infraestrutura urbana e ações relativas ao atendimento a grupos vulneráveis, geração de entradas, educação, saúde e outras atividades sociais. (RINCÓN, 2010. p. 179)

### **1.2.1 Antecedentes**

No final dos anos setenta o país enfrentou uma crise urbana, caracterizada por um crescimento espontâneo das cidades junto com uma economia que pressionava a urbanização e sem políticas de Estado confluentes. “A discussão em redor da relação entre o planejamento econômico e urbanístico, que procurou empenhadamente a incorporação do desenvolvimento urbano na discussão econômica geral do país,



derivou na adoção de um novo instrumento de planificação: o Plano Integral de Desenvolvimento – PID”. (SALAZAR, 2010, p.10. Tradução livre). Tal programa foi impulsionado pela Aliança para o Progresso, a Organização dos Estados Americanos e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, através da *Sociedad Interamericana de Planeación* y do *Centro Interamericano de Vivienda* – CINVA. Contudo, o resultado foi uma integralidade inoperante dos planos econômicos e sociais, pois perdeu-se o enfoque do ordenamento territorial.

Outra tendência que se desenvolveu durante os anos setenta foram os programas de planificação/ação, impulsionados pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID; sob estas estratégias concretizou-se o *Programa Integrado de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá* – PIDUZOB<sup>4</sup>. Junto com estes programas nasceram os institutos de desenvolvimento urbano e os de valorização, encarregados de elaborar planos setoriais e de construção de infraestrutura nas cidades, porém, de modo igual aos recentes processos de descentralização implementados nessa época, estavam totalmente desarticulados do planejamento geral. Aos poucos, foi-se criando meios para financiar obras de interesse privado; por causa disso, no final dos anos 70, foi expedido um código normativo<sup>5</sup>, para regular o agir privado e a gestão individual nos projetos urbanísticos.

O presidente Alfonso López Michelsen propôs o *Plan para Cerrar la Brecha*, no período entre 1975 e 1978. Este Plano esperava reduzir a brecha entre o campo e a cidade, a brecha entre os bairros ricos e os pobres, a brecha entre quem tem acesso aos serviços de saúde e educação, entre os analfabetos e os desnutridos. O programa propunha destinar o investimento público primordialmente a obras nas

---

<sup>4</sup> Este programa operativo incluiu um conjunto muito importante de obras, distribuído em subprogramas concebidos a partir de um montante específico de recursos e não relacionados diretamente com um plano urbano geral, isto é, criou-se um programa de ação atado a um empréstimo internacional e não sujeito a um plano específico e para tal execução estabeleceu-se uma “unidade coordenadora”, que coordenou por fora do esquema institucional em vigor as obras que a cidade planejou e executou com este dinheiro. (SALAZAR, 2010, p. 11. Tradução livre)

<sup>5</sup> O planejamento da cidade foi reduzido naquele tempo a um conjunto de procedimentos que regulam as relações entre os proprietários, os produtores e comercializadores do espaço urbano e o Estado. Esta experiência determinou um debilidade profunda da função planificadora e começou o caminho para um modelo de desenvolvimento “sem regulação” com maior liberdade do setor privado, sem ter-se assegurado as condições mínimas de funcionalidade da cidade. (SALAZAR, 2010, p. 12. Tradução livre)

idades intermediárias e pequenas e nas zonas rurais, onde se concentra a população mais pobre (DNP. *Para Cerrar la Brecha. Plan de Desarrollo Social, económico y Regional. 1975-1978*). O Plano é dividido em quatro partes: Política Macroeconómica, Políticas Setoriais, Programas Sociais e Aspectos Financeiros. Dentro dos programas sociais encontramos: o Plano de Alimentação e Nutrição (PAN), o Programa de Saúde e Saneamento Ambiental, o Programa de Integração dos Serviços e Participação Comunitária em Zonas Marginais Urbanas, Programas do Setor Educativo e Programas de Infraestrutura Física.

O Programa de Integração de Serviços e Participação Comunitária em Zonas Marginais Urbanas procura o melhoramento das áreas de tugúrios, mediante programas de erradicação, planos de moradia e instalação de Serviços Públicos. O programa destaca que: “A população marginalizada pode incorporar-se aos benefícios do desenvolvimento se o problema é atacado de forma integral ou coordenada; entende-se como enfoque integral aquele que contempla ações de saúde, capacitação, emprego, serviços comunitários, atividades culturais, recreacionais, moradia e serviços públicos.” (DNP, 1975-1978. p. 22. Tradução livre).

Na década de oitenta, o cenário que se tem é de uma intensa crise que irrompe em várias cidades colombianas. Esta crise tem muita expressão no aparecimento de grandes periferias urbanas onde se concentra a pobreza e as deficiências urbanas, o deterioro dos serviços públicos que constituíram o esforço mais significativo das cidades até esse momento e a crise da política de moradia. As principais cidades do país tinham acumulado sobre seu território inúmeros problemas típicos do crescimento acelerado da sua população sem os recursos nem o marco institucional e técnico necessários para enfrentá-los. Este conjunto de fatores foram propulsores de uma série de protestos urbanos, com o qual se evidenciou um problema de ingovernabilidade na cidade colombiana.

Exemplo desta crise foi o Programa de *Ciudad Bolívar* que era conformado por sete subprogramas correspondentes aos diferentes campos de ação da administração na dotação de infraestrutura e serviços públicos:

- Rodovias, artérias e pavimentos locais;
- Saneamento básico;

- Educação, saúde e serviços sociais, aos quais se adicionou um programa de habitacional (terrenos com serviços recomendados a partir de então pelo Banco Mundial), que sofreu enormes problemas para sua execução, e outro chamado de ações concorrentes, que contemplou a elaboração de estudos e projetos, este último a cargo do *Departamento Administrativo de Planeación Distrital – DAPD*. (HATAYA, 2010, p.216)

O presidente Belizário Betancourt propôs o Plano denominado *Cambio com Equidad* para o período 1983-1986. De acordo com este Plano: “A reativação econômica e o ordenamento da mudança social sobressaem como objetivos principais do Plano. A política de moradia constitui um elemento de enlace entre esses dois objetivos” (DNP, 1983-1986, p.45. Tradução livre)

O Plano planejava diminuir paulatinamente o déficit quantitativo e qualitativo da moradia, por meio de soluções de creditórias que se ajustassem à capacidade de pagamento dos setores da população urbana e rural de baixa renda e salientava-se como objetivo primordial o financiamento e construção de moradias, bem como de fontes provenientes do setor privado, especialmente através da poupança produzida pelo sistema UPAC<sup>6</sup>. No que se referia à distribuição regional, pretendia-se orientar progressivamente os recursos em prol das cidades intermediárias e menores para evitar a concentração excessiva da edificação de moradias nos centros urbanos.

No período entre 1987 e 1990, o Presidente liberal Virgílio Barco propôs o Plano de Economia Social. Dentro dos programas setoriais para o crescimento econômico mencionava que o objetivo da política de moradias se concentrava no melhoramento da qualidade habitacional dos estratos de baixa renda e na construção

---

<sup>6</sup> UPAC são as iniciais da unidade de poder aquisitivo constante. Este sistema teve as suas origens no Brasil, e foi implantado na Colômbia no ano de 1972 durante a presidência de Misael Pastrana Borrero. A UPAC tinha como principais objetivos manter o poder aquisitivo da moeda e oferecer uma solução aos colombianos que necessitassem tomar um crédito hipotecário a longo prazo para comprar uma casa. Os créditos a longo prazo, especialmente nas economias com índices de inflação anual altos, são afetados pela perda de valor do dinheiro através do tempo. Para dar uma solução a este assunto, decidiu-se que os créditos hipotecários para compra de moradias e as contas de poupança na UPAC ajustariam o seu valor de acordo com o índice da inflação; isto é, reconhecer-se-ia ou cobrar-se-ia um interesse pelo menos igual à inflação. Desta maneira garantir-se-ia que o dinheiro, tanto o utilizado para dar um crédito quanto o que se encontra em uma conta-poupança, mantivesse a sua capacidade de compra (BANCO DE LA REPUBLICA. *Qué es el UPAC*. Tradução livre).

de novas moradias. Por isso foram definidos cinco frentes de ação, a saber: desenvolver o crescimento urbano ordenado, garantir uma adequada provisão de infraestrutura urbana, promover a pesquisa e a transferência tecnológica, incrementar a demanda de vivenda e consolidar os instrumentos de planejamento.

Mesmo assim, foram desenhados dois programas prioritários, tais como o programa de Assentamentos Humanos e o programa de Redensificação e Consolidação das Cidades. O Programa de Assentamentos Humanos está orientado a satisfazer as necessidades habitacionais das famílias de poucos haveres, dentro de uma concepção integral de moradia e de serviços públicos e destaca que: “Este programa implica uma mudança fundamental no tratamento do problema habitacional, visto que outorga prioridade ao sucesso de uma melhor qualidade de vida dos grupos mais pobres da população. Em vista disso, empreender-se-ão projetos em todos aqueles assentamentos urbanos onde a comunidade organizada decida contribuir a eliminar a subnormalidade existente, remodelar áreas urbanas dotadas de serviços ou construir novas moradias, mediante três subprogramas complementares: Re-habilitação de Assentamentos Subnormais, Novos Assentamentos Urbanos e Melhoramento e Remodelação de Áreas Urbanas Construídas e Dotadas de Serviços.” (DNP.1987-1990, p. 15. Tradução livre)

Desta forma, no final dos anos oitenta, as cidades, principalmente Bogotá, viraram ingovernáveis, sem capacidade de investimento e com uma baixíssima credibilidade nas suas instituições. Esta situação se agrava devido a uma planificação urbana incapaz. Neste contexto, foi adotada a Lei da Reforma Urbana, a qual contém uma série de instrumentos de gestão que têm sido determinantes para o desenvolvimento urbano posterior.

Esta reforma urbana, aplicou-se na esfera nacional visando novamente a autonomia para as entidades locais no planejamento, na gestão do chão e no financiamento do desenvolvimento urbano. Os planos de desenvolvimento tinham de incluir os seguintes aspectos:

1. Um plano e um regulamento de usos do solo e cessões obrigatórias gratuitas, bem como normas urbanísticas específicas;
2. Um plano rodoviário de serviços públicos e de obras públicas;
3. Um programa de investimento que incluirá primordialmente os serviços de abastecimento de água, rede de esgoto, energia, gás, telefone, coleta e disposição técnica do lixo, rodovias e transporte, emprego, moradia, educação, saúde, segurança pública, lazer, fornecimento de alimentos, entre outros;
4. A reserva de terrenos passíveis de tornar-se

urbanizados necessários para atender oportuna e adequadamente a demanda por moradias de interesse social e para recolocar aqueles assentamentos humanos que apresentam graves riscos para a saúde e a integridade pessoal dos seus habitantes; 5. A atribuição nas áreas urbanas de atividades, tratamentos e prioridades para desenvolver os terrenos não urbanizados, construir os imóveis não construídos, conservar edificações e zonas de interesse histórico, arquitetônico e ambiental, reservar zonas para a proteção do meio ambiente e da ecologia, delimitar as zonas de desenvolvimento procrastinado, progressivo, restringido y concertado, retomar o desenvolvimento das zonas afetadas pelos processos de deterioro econômico, social e físico e reabilitar as zonas de desenvolvimento incompleto ou inadequado; 6. Um plano para a conformação, incorporação, regulação e conservação dos imóveis constitutivos do espaço público, para cada cidade. Nesse plano incluir-se-á um inventário atualizado e um gráfico do espaço público mencionado possivelmente com as coordenadas geográficas do Instituto Geográfico Agustín Codazzi (LEY DE REFORMA URBANA 9 DE 1989. Tradução libre).

A principal dificuldade para a aplicação desta lei foi a continuação operativa das cidades com base nos planos setoriais de saúde, serviços públicos, educação, rodovias, etc. Ou seja, não existiu uma articulação entre os instrumentos da gestão e os planos de desenvolvimento, já que seguia incluindo a investimento privado deixando de lado novamente o interesse público, deixando em evidencia a ausência do planejamento nos projetos públicos. Em segundo lugar, ainda não existia um regime do solo que permitisse usar os instrumentos outorgados pela lei para atribuição de terrenos urbanizáveis e atender oportunamente a demanda de moradia.

Apesar da ausência desta lei em muitos aspectos das obras urbanas nos anos oitenta, a ela deve-se atribuir o início de uma reforma institucional cujos efeitos seriam sentidos anos depois, como a criação do *Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana* — INURBE em substituição do *Instituto de Crédito Territorial* — ICT, e o nascimento do Vice-Ministério de Desenvolvimento Urbano, Vivenda e Água Potável, em 1992, o qual é considerado como uma primeira resposta diante de uma necessária reestruturação institucional do tema urbano. (ROMERO, 2004, p. 12)

Em resumo, foram três períodos os mais importantes na década dos oitenta nos temas de política urbana e de moradia. No final da década do 70 o presidente Lopez Michelsen (1975 -1978) no *Plan para Cerra la Brecha* propõe o programa de Integração de Serviços e Participação Comunitária em Zonas Marginais, o programa propõe erradicar as favelas e criar novos assentamentos integrados na sua totalidade à cidade. O segundo período, foi durante o mandato do presidente Belisario Bentacourt (1983-1986), o *Plan Cambio com Equidad* procurava diminuir o déficit de moradia a

traves do sistema UPAC. Finalmente o presidente Virgilio Barco (1987-1990) baixo o *Plan Economia Social* visava a uma reforma urbana para melhorar a qualidade habitacional.

### **1.2.2 As grandes transformações dos anos noventa**

Na Colômbia, em meados da década de noventa, desenvolveu-se um marco regulatório que facilita as intervenções urbanas e o ordenamento territorial a partir os governos locais no exercício da sua autonomia, como a Lei 388 de 1997, artigo 1, a qual propõe em primeiro lugar: “Facilitar a execução de agires urbanos integrais, nos quais confluem de forma coordenada a iniciativa, a organização e a gestão municipais com a política urbana nacional, bem como os esforços e recursos das entidades encarregadas do desenvolvimento dessa política...”, com o objetivo de promover o melhoramento da qualidade de vida dos habitantes e aumentar suas oportunidades para que façam parte das dinâmicas da sociedade. Além disso, incluiu os mecanismos de participação cidadã, como uma formalidade exigida pela Constituição de 1991, e os entes internacionais que financiam os projetos. Como ponto culminante nestas leis deve salientar-se os Planos de Ordenamento Territorial, os quais transmudaram-se nos articuladores das políticas urbanísticas tanto em nível nacional quanto local.

Os programas de Melhoramento Integral dos Bairros neste período exploraram diferentes enfoques; em primeiro lugar orientou-se a provisão da infraestrutura de serviços urbanos nos bairros, a fim de oferecer condições de salubridade mínimas e regularizar a tenência da terra.

Os programas de melhoramento dos bairros (PMB) estão se constituindo em uma das estratégias privilegiadas pelos governos locais para abordar os complexos problemas da pobreza urbana. A integração física, social e econômica dos assentamentos informais na cidade demonstra que é uma forma efetiva de melhorar as condições de vida dos seus ocupantes, majoritariamente pobres, e de aumentar suas opções para sair dessa condição (BRAKARZ, 2002, p. 27. Tradução livre).

O Banco Mundial desenvolve o conceito de hábitat para enfocar os Programas de Melhoramento dos Barrios a um contexto integral de moradia, de seu entorno e da qualidade de vida, ou seja, que estes programas, além de involucrar a perspectiva do melhoramento do entorno, também devem levar em consideração a perspectiva de melhoramento da moradia. Um problema que apresentaram estes programas, já que focavam na nova política de moradia de interesse social, foi o fato

de que os habitantes dos bairros ilegais recorriam aos seus próprios esforços para atender as necessidades da moradia autoproduzida.

Demais disso, nos problemas de cobertura de vivenda e o melhoramento delas, encontrava-se o problema de ilegalidade<sup>7</sup>, portanto uma segunda estratégia promovida foi a titulação de prédios e a legalização do bairro, por conseguinte o reconhecimento dos cidadãos moradores dos bairros.

Se bem que este esquema tenha significado para a cidade e os seus habitantes a ampliação da cobertura em matéria de serviços públicos — o qual tem localizado a Bogotá por cima dos estândares internacionais no que tange à cobertura de saneamento básico, eletrificação, telefonia, água potável e coleta de lixo —, também tem incidido negativamente em matéria de acesso, já que as tarifas têm se incrementado ostensivamente e a qualidade do serviço é deficiente em alguns casos. Além do mais, as condições de entrada econômica na população não têm melhorado, de modo que não se tem compensado o incremento tarifário dos serviços. (RINCÓN, 2007, p. 28. Tradução livre).

Contudo, a debilidade dos Programas de Melhoramento dos Bairros durante os anos noventa foi não considerar a geração de oportunidades para a população beneficiada, sem levar em conta como estes enfrentariam o incremento nas tarifas dos serviços públicos (devido à legalização e estratificação dos bairros) e o pagamento das taxas impositivas pelo melhoramento bairrista e o desenvolvimento urbano. Para muitos moradores significou o deslocamento para outros setores que ainda não estivessem beneficiados por estes programas, já que não podiam sustentar a nova forma de vida que lhes outorgava o melhoramento do bairro.

A finais dos noventa destaca-se o aspecto da dimensão social nos Programas de Melhoramento de Bairros, o qual propõe dois enfoques: as dinâmicas e os processos de organização comunitária e as lógicas da participação das organizações sociais nas instituições da cidade e na construção de iniciativas diversas. Contudo, o tema da participação comunitária na maioria das cidades ainda não era evidente nos programas implementados, motivo pelo qual não se atingiram impactos reais nos processos comunitários e sociais.

A partir destes aspectos, os Programas de Melhoramento dos Bairros que eram considerados como ações unicamente de melhoras urbanas, de infraestrutura e equipamento, passam a denominar-se Programas de Melhoramento Integral dos Bairros – MIB – de modo que a integralidade estivesse conformada por suas lógicas

---

<sup>7</sup> Faz referencia aos territórios que foram adquiridos ilegalmente, já fosse como invasão do espaço ou pelas construtoras que se apropriavam dos territórios a través de compras fora da lei.

de desenvolvimento, o ordenamento espacial, o papel da população, do Estado e da empresa privada, e, por outro lado, as apostas sociais, políticas, econômicas, culturais e ambientais.

O planejamento urbano e, em geral, o ordenamento territorial na Colômbia deram um giro significativo na década de noventa: por um lado, a definição de critérios, como a função social e ecológica da propriedade marcou roteiros importantes para a especialização do solo e o desenvolvimento normativo, e, pelo outro, a concreção do modelo de desenvolvimento proposto pela escala internacional implicou a transformação normativa e, com ela, a criação de instrumentos para o planejamento e a gestão urbana. Entretanto, a aplicação destes instrumentos relacionados diretamente com as noções desenvolvidas política e normativamente é limitada pelas dinâmicas históricas do ordenamento territorial no país, bem como pela dependência econômica, técnica e científica. (RINCÓN. 2007, p. 57. Tradução livre).

### 1.2.3 Os Programas de Melhoramento Integral dos Bairros, anos 2000

Na década anterior, devem destacar-se vários instrumentos que facilitaram a implementação dos programas de Melhoramento dos Bairros, acima de tudo no que se refere à gestão do solo, que foram a lei 9 de 1989 e a lei 388 de 1997. Caracterizaram-se pela influência internacional na sua redação e implementação para que fossem articuladas em curto, médio e longo prazo a leis futuras de ordenamento territorial, ou seja, para que nos anos 2000 já existissem vários instrumentos para o planejamento urbano e gestão do solo, eram conhecidos como planejamento: o *Plan de Ordenamiento Territorial* — POT, os *Planos Parciales* — PP, e as *Unidades de Actuacion Urbanistica* — UAU. (RINCON, 2010, pp.58-59) O **gráfico 2** resume os anteriores instrumentos da gestão do solo.



## Gráfico 2. Esquema de instrumentos da gestão do solo



Fonte: Elaborado pela autora baseada em RINCÓN, 2010. pp. 58-59

Igual às leis anteriores, o seguinte organismo, o *Consejo Nacional de Política Económica y Social* - CONPES coordena, delimita e orienta a política na Colômbia e, em 2004, foi expedido o primeiro documento CONPES com um enfoque urbano; o documento 3305 estabeleceu uma estratégia para o melhoramento dos assentamentos, propondo os programas de Melhoramento Integral dos Bairros - MIB. Esses primeiros programas tinham o objetivo de titular massivamente os prédios nesses assentamentos de origem ilegal e evitar novos assentamentos desse caráter.

Em 2009, o CONPES nº 3604 estipulou os lineamentos para a consolidação da política de Melhoramento Integral dos Bairros nos que está a prevenção da reprodução dos assentamentos de tipo informal, a diminuição da vulnerabilidade dos mesmos mediante a prevenção do risco, e o incentivo à comunidade para que em médio ou longo prazo haja melhoramento das moradias. Dessa vez, a participação já não aparece como cumprimento de uma exigência, senão como uma necessidade para garantir a sustentabilidade e a apropriação das intervenções através da promoção da participação da cidadania quanto à formulação e implementação dos programas.

O ano de 2002, sob o governo de Álvaro Uribe, a política de moradia urbana centrou-se em suprir o déficit de moradia devido às cifras. Calcula-se que existia um déficit de 2.000.000 de unidades, das quais 700.000 precisavam de melhoras, de

forma que a política enfocou-se em impulsionar o setor da construção e da produção de moradias novas e sua obtenção através de financiamento; por outro lado, propôs uma estratégia de melhora das moradias com acesso a serviços e bens públicos, com o fim de promover a equidade.

Para o seguinte período presidencial, entre 2006 e 2010, a proposta era reconstruir o projeto social e político, sob a missão contra a pobreza, em um lapso de médio prazo. Para a consecução desta missão, se planteiam quatro objetivos: 1. Melhoramento do Estado, transparência e eficiência; 2. Segurança democrática; 3. Crescimento sustentável; 4. Equidade social. Dentro do mesmo Plano Nacional de Desenvolvimento “Estado Comunitário: desenvolvimento para todos”, que era uma continuação do plano do governo anterior, o Estado é definido como um Estado promotor subsidiário. Ao mesmo tempo, o Estado beneficia a todos os cidadãos e não a si mesmo, definindo-se como um Estado de Participação Comunitária nas decisões públicas, na execução e na supervisão das ações institucionais e seu enfoque se refletirá nos programas e políticas nacionais (PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 2006-2010, p. 27).

A partir destes dois governos consolida-se uma visão institucional sobre o desenvolvimento urbano devido à importância econômica das cidades no país. Busca a configuração das cidades compactas e sustentáveis, mediante o planejamento de diversas ações setoriais:

1. Reduzir a presença e a configuração de assentamentos precários e informais;
2. Diminuir o déficit de espaço público;
3. Reduzir a pressão sobre o solo urbano, para mitigar a escassez de solo associada a processos de expansão não planejada, especialmente em zonas subnormais e para diminuir o deterioro e o despovoamento de zonas interiores da cidade;
3. Diminuir a debilidade institucional a qual se reflete na falta de governabilidade, planejamento e controle do território e no baixo nível de desenvolvimento dos POTs e dos principais instrumentos de gestão e financiamento;
4. Facilitar o provimento de bens e serviços que melhorem a qualidade de vida dos povoadores urbanos;
5. Harmonizar o desenvolvimento urbano com seu entorno natural, ocupando racionalmente o território com respeito pelo meio ambiente;
6. Planejar o crescimento das cidades e das diversas atividades urbanas e regionais no território, em consonância com o desenvolvimento dos serviços públicos, os equipamentos e os sistemas de transporte e locomobilidade social;
7. Coordenar as políticas nacionais e locais para o desenvolvimento de macroprojetos urbanos que produzam solo para VIS e projetos estratégicos para o desenvolvimento urbano: renovação urbana e grandes equipamentos (*Plan Nacional de Desarrollo, 2002-2006. Tradução livre*).

É assim que o desenvolvimento urbano permitirá, além de incluir o crescimento econômico, a equidade social e a dimensão ambiental dentro das decisões, sem desconhecer a biodiversidade ambiental, a população, a cultura e o seu potencial desenvolvimento. Com o fim de articular o modelo de cidade na política nacional, partindo de uma concepção de cidade densificada que estimulasse a concentração de atividades que diminuísse o tempo de deslocamento entre as áreas residenciais, os lugares de emprego e os serviços urbanos que favorecessem a reutilização de infraestruturas e estruturas existentes e, desta maneira, reduziriam a pressão sobre o solo existente e sobre as zonas ecologicamente preserváveis; além disso, que recorressem a sistemas de transporte público eficientes.

Em consequência, desenvolve-se o CONPES 3604, que propunha uma série de parâmetros para fortalecer a renovação e densificar novamente a área urbana através de incentivos para o subsidio familiar de moradia e para que os recursos de promoção de oferta das caixas de compensação familiar fossem aplicados em projetos de renovação ou redensificação urbana. Segundo a assistência técnica nos municípios mediante, o *Laboratório de Gestión Urbana*, tinha o fim de implementar ações orientadas à gestão do solo e a geração de moradia. Por último, dariam incentivo a uma linha de gestão imobiliária para a direção e financiamento de projetos de renovação e redensificação. (COMPES 3604, 2009,p.32)

Para atingir estes objetivos o CONPES propôs dez princípios que orientassem as ações institucionais para alcançar a melhora integral dos bairros que ficou acordada anteriormente:

1. Maior índice de urbanização como oportunidade de desenvolvimento em virtude da aglomeração e das economias de escala. A cidade como espaço de oportunidades.
- 2 A cidade oferece melhor oportunidade para enfrentar a pobreza.
3. Harmonizar o desenvolvimento urbano com integração regional e entre cidades.
4. Orientar o crescimento urbano mediante o planejamento das grandes urbes. Consolidar cidades intermediárias e impulsionar as pequenas.
5. Favorecer maiores densidades urbanas, planificar e otimizar o uso racional da terra, regulando a construção de infraestrutura através da lógica custo-efetividade.
6. Prevenir a formação de assentamentos precários e melhorar os existentes.
7. Articular políticas setoriais: água, saneamento básico, moradia.
8. Melhorar a infraestrutura produtiva e competitiva das cidades.
9. Definir sistemas de transporte massivo e mobilidade como integradores das atividades urbanas e regionais.
10. Gerar e recuperar o espaço público. (RINCÓN. 2007, pp. 91-92. Tradução livre)

Durante esta década foram levadas a cabo experiências que puseram em evidência as falências dos Programas de Melhoramento Integral dos Bairros; em primeiro lugar, um dos objetivos fundamentais destes programas é combater a

pobreza, porém prevalece na sua implementação uma maior preocupação por solucionar os problemas físicos do hábitat do que os sociais, o que permite pôr em dúvida a sustentabilidade das intervenções a fim de finalizar o programa. Segundo, os PMIB transcenderam como programas com um enfoque mais integral em relação com os anteriores, as experiências não produziram os efeitos desejados no campo em matéria de integração social, tanto do ponto de vista trabalhista quanto do da desmarginalização social e da promoção da cidadania. Por último, os programas enunciam constantemente a participação como parte das suas estratégias, contudo não há uma verdadeira implicação da população e um fortalecimento das relações interbairros e interurbanas, situação que põe em risco a construção de cidadania.

### **1.3 O caso de Bogotá**

É importante destacar que as iniciativas do governo a partir de 1972 até os anos 90 não foram denominadas como programas de Melhoria Integral dos Bairros; essas são ações enquadradas dentro da noção de desenvolvimento e melhoramento urbano. Unicamente, até o ano 2000, realizou-se um programa sob o Melhoria Integral dos Bairros e fez-se explícito tendo como antecedentes experiências como o *Projecto SUR con Bogotá*, em 1999. Portanto, a partir dos anos 70, há uma diferenciação entre programas de melhoramento urbano e melhoramento bairrista.

#### **1.3.1 O Melhoria Urbano e o Melhoria de Bairros**

O MIB nem sempre existiu como visão e proposta; anteriormente, o melhoramento urbano foi a fórmula para solucionar, de maneira dispersa, as dificuldades da cidade. Contudo, estas iniciativas centraram-se na parte arquitetônica, de embelezamento das cidades e na dotação de infraestrutura geral, sem contemplar o tema das escalas microterritoriais, bases para a construção de soluções sustentáveis.

Ao longo de mais de quarenta anos de intervenção em Bogotá, os processos de melhoramento urbano têm sido formulados desde diversas perspectivas e enfoques, caracterizados por procurar o combate da pobreza, a integração dos denominados “espaços subnormais” aos formais, partindo de uma ideia de desenvolvimento incompleto. Do mesmo modo, tem-se proposto a geração de condições de bem-estar e, em consonância com isso, a superação dos indicadores negativos para a medição da qualidade de vida (RINCÓN. 2007, p. 122. Tradução livre).

O papel do melhoramento urbano, o qual teve muita força na década dos sessenta no país, caracterizou-se pela adoção combinada de alguns princípios dos três tipos de teorias de planejamento: incrementalismo, planejamento social e

implementação e política (ARIZA, 1980, p.38). Estas aproximações insistem que o planejamento considere o meio político-social no qual se desenvolve. O melhoramento urbano também incluía um “diagnóstico mais agudo da realidade, analisar o tipo de governo, sua estrutura político-administrativa, involucrar a população na tomada de decisões e levar em consideração as variáveis não-econômicas” (RAMÍREZ, 2011, p. 120. Tradução livre). É necessário avaliar os resultados que têm atingido as diferentes instâncias locais e nacionais, não só nos seus aspectos técnicos, mas também no seu impacto sobre a organização administrativa e política das comunidades locais; as instituições urbanas, o mecanismo das decisões, o processo de elaboração dos planos e a participação ativa do setor popular no planejamento.

A perspectiva da regularização e legalização dos bairros de origem informal como centro das ações de melhoramento urbano foi uma das estratégias iniciais às que se recorreu e afeta basicamente três aspectos fundamentais para que essa melhora ocorra: a possibilidade de acesso aos serviços públicos domiciliários, a intervenção necessária para que os assentamentos cumpram com as normas mínimas de urbanização e a solução da problemática da tenência da propriedade (BRAKARZ, 2002, p.56). Esse reconhecimento faz pensar o melhoramento urbano como uma ação estratégica no cenário da cidade em geral, atendendo a dois tipos de cenários: o da moradia e o do entorno como espaços para o melhoramento; esta perspectiva é a base para que, nos programas de Melhoramento Integral Urbano, comecem a incluir estratégias de Melhoramento dos Bairros.

Conclui-se que, agora, as estratégias localizam-se em um território, constituindo um processo de ações integrais para solucionar as necessidades físicas e sociais. A sustentabilidade destas ações, ao ser locais, é sujeita aos processos de participação da comunidade que têm gerado dinâmicas de apropriação há anos atrás por processos de autogestão.

### **1.3.2 Experiências de Melhoramento de Bairros em Bogotá 1972-2007**

Como se elucidou anteriormente, os Programas de Melhoramento Integral dos Bairros não são estratégias recentes para o desenvolvimento urbano nas cidades, mas estão ligados a uma série de experiências com as quais tem evoluído tanto no seu

conceito quanto nas estratégias para gerar processos de melhoramento do hábitat e do entorno urbano.

### 1.3.2.1 Programa Integrado de Desarrollo Urbano Zona Oriental de Bogotá — PIDUZOB, fase I, 1972.

O PIDUZOB foi a primeira tentativa do governo distrital de empreendimento de um programa integral que melhorasse a intervenção na cidade. O local do programa era a Zona Oriental de Bogotá<sup>8</sup>, zona considerada como a maior concentração de assentamentos irregulares<sup>9</sup> da época. Ver **mapa 1**, zona de intervenção do PIDUZOB.

Na apresentação, o prefeito do Distrito Aníbal Fernández de Soto afirma: “Bogotá tenta, com o programa de desenvolvimento da Zona Oriental, apresentar um conjunto de planos que solucione integralmente todos os problemas do setor. A cidade começa, desta maneira, uma política urbana diferente. Na zona, a mais antiga da cidade, o surgimento de comunidades marginais tem criado déficits em moradia, serviços, rodovias, e zonas de lazer, cujas dimensões não se devem medir segundo os clássicos esquadrones urbanísticos, mas no seu verdadeiro contexto de profundo conteúdo social” (DAPD, 1973. p. 12. Tradução livre). Esta zona tinha cerca de 635.000 habitantes, o que representava mais de 25% da população total da cidade e da qual mais da metade dos seus moradores residia em assentamentos irregulares. (HATAYA, 2010. p. 171)

O programa contemplava o melhoramento e a dotação de equipamentos e serviços públicos, visto que, em matéria de estratificação, os habitantes pertenciam às camadas sociais mais baixas e os menos beneficiados com os serviços urbanos. O principal objetivo era desenvolver uma atividade prioritária para integrar o setor na

---

<sup>8</sup> A Zona Oriental de Bogotá compreendia a zona que se estende paralelamente à autoestrada norte e à Avenida Caracas para o norte e o ocidente da cidade e está limitada pelos morros que bordejam a cidade pelo oriente e se estendem para o sul.

<sup>9</sup> Refere-se aos assentamentos que não tem as mesmas condiciones que a cidade planejada, quer dizer que são os assentamentos espontâneos, sem serviços públicos básicos, sem endereços, sem vias de acesso, etc. podem ser de origem ilegal porque os lotes foram invadidos ou os lotes podem ser adquiridos de maneira legal, mas as zonas não estão articuladas à cidade.

cidade e, para isso, realizou-se melhoramento de serviços públicos, de equipamento habitacional e a integração de rede vial.

O PIDUZOB foi integrado por nove subprogramas: pavimentação e construção de rodovias, saúde, construção de centros comunitários, construção de sistemas de saneamento básico, ampliação da rede de energia elétrica, construção de novos centros de ensino fundamental e médio, construção da Avenida Colinas e das rodovias de acesso, construção de moradia para pessoas de baixa renda e assistência técnica (HATAYA, 2010, p. 172).

Estabeleceram-se metas particulares para os diversos projetos de investimento, por componente, assim:

- Pavimentação rígida e flexível de vias de acesso e obras complementárias.
- 2 hospitais gerais de 500 camas cada um e 1 hospital pediátrico.
- 3 centros comunais.
- Construção de 1.480 novas moradias, melhoramento e ampliação de 820 moradias e provisão de 2.000 soluções habitacionais.
- Obras do sistema geral de saneamento básico.
- Investimentos necessários para satisfazer a demanda de energia elétrica dos habitantes da zona durante 4 anos.
- Construção, dotação e equipamento de 12 concentrações escolares de ensino fundamental 1, 6 colégios de ensino médio e 1 prédio para um Centro de Especialização e Atualização para a Educação.
- Construção do sistema rodoviário principal da zona ao oriental (ARIZA, 1980, p. 90).

A intervenção foi considerada como um conjunto de planos isolados das diferentes secretárias, que não ofereciam nenhuma solução aos problemas dos habitantes do setor, já que a obra mais significativa do programa, que era a construção da Avenida Os Cerros, iria produzir o deslocamento dos habitantes da Zona Oriental, devido à valorização que cria a reavaliação cadastral, encarecendo os locais de moradia das classes populares (ARIZA, 1980, p. 90).

**1.3.2.2** Programa Integrado de Desarrollo Urbano na Zona Oriental de Bogotá — PIDUZOB, fase II, *Programa Integral de Desarrollo Urbano Ciudad Bolívar*, 1983-1994<sup>10</sup>

Após o PIDUZOB, a intervenção do Estado nos assentamentos irregulares seguiu-se desenhando com um enfoque integral. O programa se centra no setor de Bogotá com o mesmo nome: CIUDAD BOLÍVAR. Esta localidade do sul da cidade tem a maior concentração de assentamentos irregulares na cidade. A área de intervenção correspondia quase a 1.100 hectares e tinha 1.500.000 habitantes em 1984. Ambas as cifras representavam, nesse ano, mais de 30% do tamanho e da população de Bogotá (PREFEITURA MAIOR DE BOGOTÁ, 1994, p. 18). Ver **mapa 2**, zona de intervenção do Programa Ciudad Bolívar.

O programa foi dividido em sete programas, segundo o decreto 890 de 1984:

- Construção, retificação e pavimentação das rodovias;
- Execução de obras de infraestrutura de saneamento básico;
- Desenvolvimento e reabilitação dos bairros urbanos. Definição de 11.000 terrenos com serviços, administração de 9.600 créditos para ajuda ao desenvolvimento progressivo de moradia, construção e administração de dois centros de materiais como apoio ao processo de construção progressivo;
- Construção e dotação de estabelecimentos e serviços para a saúde;
- Construção e dotação de centros de serviços comunitários;
- Construção e dotação de estabelecimentos de ensino;
- Definição e planos complementares;
- Definição das características socioeconómicas do público alvo.

De acordo com o informado pelo BID em 1997, melhoraram-se as condições de vida dos assentamentos irregulares localizados na zona e a mesma se integrou melhor à cidade. Construíram-se e repararam-se rodovias em cerca de 100 assentamentos, instalaram-se redes de saneamento básico em 15 bairros, construíram-se sistemas de saneamento básico em 33 assentamentos, sistemas de drenagem urbana para a conservação de água de chuva em 40 assentamentos, 6 centros de atenção à

---

<sup>10</sup> Ainda que este programa tenha começado nos anos oitenta, os subprogramas se executaram principalmente nos noventa.



saúde e um centro de saúde, três centros de serviços comunitários integrais e 16 centros de atendimento nos bairros. Por último, normalizaram-se 89 assentamentos (HATAYA, 2010, p. 217).

Contudo, ressaltam-se alguns aspectos negativos, como a seleção dos lugares para o investimento que não foi adequada, visto que as condições topográficas dificultavam a prestação dos serviços e aumentaram os custos. Além disso, o programa alentou a imigração para esta zona da cidade. A população aumentou nos assentamentos existentes, mas, antes, aumentou-se o número de novos assentamentos ilegais (HATAYA, 2010, p. 218). Por último, a falha mais grave se deve aos programas incompletos, demonstrando uma grande falha na coordenação das empresas prestadoras de serviços públicos e do distrito e de suas instituições coordenadoras.

### **1.3.2.3 Obras com Saldo Pedagógico — OSP, 1996-2001**

O Plano de Desenvolvimento *Formar Ciudad* do prefeito Mockus, focalizou e priorizou as ações distritais no desenvolvimento humano da cidadania, portanto os programas como *Aprender a Sumar* e *Obras com Saldo Pedagógico- OSP*, priorizaram as ações que permitiam fortalecer e capacitar a cidadania da cidade de Bogotá. Por um lado, *Aprender a Sumar* nasceu como uma iniciativa por parte da equipe técnica da subdiretoria de projetos Suburbanos do *Departamento Administrativo de Planeación Distrital* —DAPD (hoje Secretaria Distrital de Planeación — SDP), para focalizar os investimentos setoriais das entidades distritais somente em onze projetos integrais da cidade.

Por outro lado, a OSP nasce como uma estratégia de formação cidadã do Plano de Desenvolvimento, sob a direção do *Departamento Administrativo de Acción Comunal* — DAAC, (hoje IDPAC) com base na experiência do programa Favela Bairro do Rio de Janeiro, a fim de fortalecer as organizações comunitárias dos bairros de origem informal através da execução de obras de espaço público como: parques, faixas de pedestres e salas comunais.

Igualmente ao programa anterior, tinha um enfoque integral, cujos objetivos eram enfocados na melhoria física, econômica, social, ecológica e cultural dos bairros, com a diferença que este programa queria atingi-los através de uma cultura de desenvolvimento centrada nos processos humanos. “É uma metodologia para o

fortalecimento das capacidades coletivas e as redes sociais dos bairros, mediante a gestão e a execução partilhada de obras de espaço público de pequena escala, em zonas da cidade com tratamento de melhoramento integral” (SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE O MELHORAMENTO DE BAIROS, 2003, p. 9. Tradução livre).

O que diferencia este programa dos anteriores é uma estratégia de intervenção integral nas comunidades, considerando a dimensão física, econômica, social e comunitária, dando ênfase aos programas sociais que envolvia a comunidade e as organizações comunitárias, além de fomentar a resolução dos conflitos. O programa se centrou mais nos processos humanos do que na infraestrutura, mediante o apoio prioritário aos de maior vulnerabilidade. “Os resultados deste programa revelam que 155 bairros aplicaram à metodologia de obras com saldo para a gestão de projetos de desenvolvimento, a partir da capacitação de 727 organizações cidadãs, vinculando tanto a 4.666 cidadãos a processos de priorização, formulação, execução e seguimento desses projetos, quanto a outras 892 pessoas ao programa de Melhoramento Integral de Bairros” (RESTREPO, 2006, p. 130. Tradução livre).

Teve-se como resultado o fortalecimento dos processos de planejamento participativo em Bogotá e promoveu-se o sentido de pertencimento ao espaço público e às zonas comunitárias por parte das comunidades. Segundo, potenciou-se o processo de planejamento participativo a nível zonal representando uma metodologia de execução de obras de melhoramento a nível bairrista, a partir do trabalho da comunidade e as entidades públicas. Ambos os programas motivaram em Bogotá a construção de uma cultura institucional de trabalho interdisciplinar e intersetorial, que rompeu com os esquemas dominantes do investimento setorial e que melhorou as intervenções nos assentamentos ilegais de Bogotá (RESTREPO, 2006, p. 135).

#### **1.3.2.4 Programa de Mejoramiento de Barrios SUR con Bogotá, 1999-2003**

O Projeto de *Mejoramiento Integral de Barrios SUR con Bogotá* é um projeto enquadrado no Melhoramento Integral dos Bairros que começou a implementar a cidade no fim dos anos noventa. Em particular, foi o primeiro grande projeto inscrito no Plano de Desenvolvimento do prefeito Enrique Peñalosa.

*SUR con Bogotá* marcou presença em 41 bairros das localidades de Rafael Uribe, Usme e San Cristóbal, sendo 83.000 habitantes de estratos 1 e 2, com processos organizativos existentes, garantindo a disposição da comunidade para o projeto, que, junto com Ciudad Bolívar e Bosa, concentram a maioria dos assentamentos de origem informal e a população mais vulnerável de Bogotá, conforme o **mapa 3**.

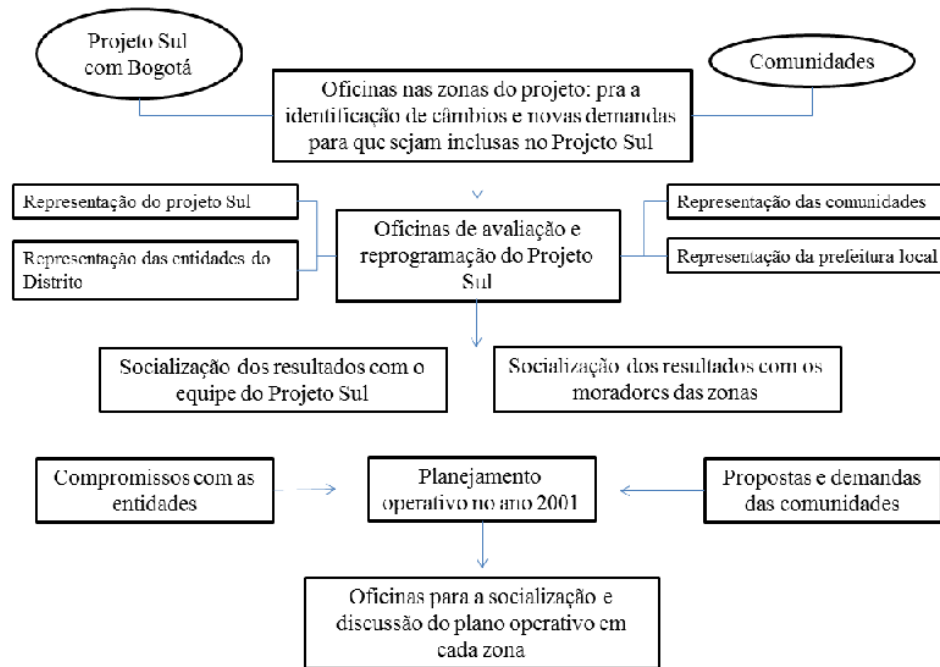
O objetivo principal do projeto foi a institucionalização de programas replicáveis ao nível local, sobretudo em bairros com desenvolvimento progressivo através do planejamento, a gestão coordenada e a participação comunitária organizada. Buscava consolidar processos sustentáveis, para lograr a construção de capacidades de gestão entre os habitantes urbanos para a solução dos seus problemas e a execução dos projetos.

Para lograr estes objetivos, o programa estabeleceu quatro campos de intervenção: construção de infraestrutura física, provisão de equipe social e comunal, estímulo à participação comunitária e coordenação entre as diferentes instituições (HATAYA, 2010, p.221). Formularam-se uma série de hipóteses que deveriam ser cumpridas para garantir o sucesso do programa:

Não haveria uma diminuição crítica dos recursos de investimento público distrital destinados para o melhoramento bairrista; também não afetara criticamente a capacidade econômica da população alvo; a imigração de deslocados à zona de intervenção não aumentaria substancialmente, de sorte que não aumentaria a população alvo; não existiriam interferências políticas no planejamento e execução do projeto. Adicionalmente, os comitês interinstitucionais funcionariam regularmente e as entidades executoras do Distrito aplicariam padrões de atenção adequados para garantir as réplicas da proposta em outras partes da cidade (RAMÍREZ. 2011, p. 215. Tradução livre).

Os dois supostos que se destacam nestes programas são: a participação de múltiplas instituições, que demonstrou a necessidade de integrar perspectivas nas ações que se executaram na cidade; por conta disso, a coordenação institucional e o fortalecimento organizativo converteram-se em estratégia de programas futuros. Segundo, para a execução do componente de desenvolvimento social, o programa logrou organizar as iniciativas comunitárias para participarem ativamente no planejamento e a gestão do projeto ao nível local (HATAYA, 2010, p. 225). O **gráfico 3** revela o processo de planejamento participativo, que foi utilizado depois pelos membros da comunidade para supervisionar o progresso do projeto.

**Gráfico 3. Processo de planejamento participativo no projeto Sul com Bogotá**



Fonte : HATAYA, 2010, p. 225. Tradução livre

A vinculação da comunidade na manutenção das obras realizadas esperava que fosse mantido não só a sustentabilidade das obras e da infraestrutura, mas também o apoio na redução da segregação, ao dar poder à comunidade, entregando-lhe ferramentas que servissem para manter as condições mínimas.

### 1.3.2.5 Programa de Desmarginalización de Bairros, 1998-2001

*O Desmarginalización de Bairros* foi um programa que visou articular os assentamentos ilegais com a cidade formal de Bogotá através da efetivação de grandes obras de infraestrutura como água e esgoto, rodovias, fachadas, espaço público, creches sociais, área para pedestres e colégios nas zonas mais afetadas da cidade. Foi definido como uma estratégia de interventoria social massiva, integral e coordenada para melhorar a qualidade de vida da população residente em estratos 1 e 2 da capital do país (RAMÍREZ, 2011, p.227).

O programa recolheu a experiência anterior do Projeto Sul com Bogotá no que se refere às intervenções integrais e à gestão intersectorial em bairros ilegais, e interveio nesses assentamentos de forma massiva, motivo pelo qual a administração se preocupou em acelerar os processos de legalização e habilitação dos bairros. Desta

maneira, legalizaram-se 364 bairros dos 1400 identificados como de origem informal em Bogotá (HATAYA, 2010, p. 226). Ver **mapa 4**.

O principal objetivo deste programa era melhorar a qualidade de vida da população dos bairros com as seguintes características: deficiências em infraestrutura e serviços sociais e bairros que faziam parte da cidade informal e dos novos bairros que estavam surgindo na cidade.

Em primeiro lugar, foram identificados 4 tipos de zonas de intervindas. Estas zonas eram agrupações de bairros que tinham semelhanças nas suas condições físicas. A zona 1 estava conformada pelos bairros legalizados urbanisticamente que requeriam intervenção total; a zona 2 estava conformada pelos bairros legalizados urbanisticamente que requeriam intervenção parcial; a zona 3 estava conformada pelos bairros que não se encontravam urbanisticamente legalizados, porém que requeriam da intervenção; na zona 4 estavam as zonas que, pelas condições físicas do território, não podiam ser desmarginalizáveis. (SECRETARIA DISTRITAL DE HÁBITAT. 2000, p.8. Tradução livre).

O desafio que apresentou este programa baseou-se na mudança dos padrões históricos de crescimento da cidade para eliminar a urbanização informal. Entretanto houve um grande problema que foi o financiamento do qual dependia grande parte da efetivação dos projetos. Esta dificuldade gerou desconfiança por parte dos residentes que iriam se beneficiar destes programas, junto com a diminuição da participação comunitária.

As ações que seriam destinadas para a desmarginalização dos bairros baseavam-se em três estratégias: uma social, uma física e outra institucional. A primeira, visava promover uma maior participação da comunidade que residisse nas zonas de intervenção, do mesmo modo focalizou-se no fortalecimento dos mecanismos de concertação, além de gerar novos usos para o espaço público que dinamizasse as relações entre o Estado e a comunidade. “Por isso, era preciso estruturar a intervenção nas zonas a partir do conhecimento e compressão das suas problemáticas globais e potencializar o intercâmbio de saberes entre todos os atores vinculados ao programa” (RAMÍREZ, 2011, p.228. Tradução livre).

No que se refere ao físico, os objetivos apontavam para a ampliação e o melhoramento rodoviário e dos serviços públicos. Dentro das ações incluiu-se a mitigação ambiental e riscosa, a realocação das famílias e o melhoramento das fachadas. Pelo lado institucional, visou-se a geração de estratégias que garantissem o cumprimento dos compromissos assumidos entre a Administração Distrital e Local com a comunidade (HATAYA, 2010, p. 227).

Em paralelo com a consumação deste programa, a administração do Peñalosa incorporou no primeiro *Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá* — POT — o melhoramento integral dos bairros — MIB — como programa e como tratamento urbanístico de tipo complementar e reorganizador. O tratamento de tipo complementar pretendia complementar a estrutura física urbana das zonas deficitárias da cidade e o tipo reorganizador pretendia detonar através de um projeto as zonas deficitárias de Bogotá. Com isto, reconheceu-se que o MIB pode requerer, inclusive, renovação urbana pontual para criar os sistemas de suporte necessários nas áreas deficitárias com alta ocupação habitacional (DECRETO 619 de 2000: artigos 374-376).

Também, com o POT de Bogotá, criaram-se as *Unidades de Planeación Zonal* — UPZ — de MIB, as quais permitiram: caracterizar as zonas mais afetadas da cidade, articular as zonas de MIB no ordenamento territorial de Bogotá e operar as intervenções do MIB a curto, médio e longo prazo. Desta forma, o Não Marginalização supera sua qualidade de iniciativa política e se transforma em um programa institucional que deve continuar a longo prazo para alcançar os objetivos de ordenamentos gerais (DECRETO 619, 2000, art. 49).

#### **1.3.2.5** O Programa de Melhoramento Integral dos Bairros — MIB do Plan de Desarrollo de Bogotá: Para Vivir Todos del Mismo Lado, 2001-2003

Este programa focou-se na autotransformação e na autoconstrução da cidade coletiva através de ações culturais, participativas e corresponsabilidade cidadã, o que orientou novamente as intervenções do MIB para o fortalecimento da participação e a organização comunitária sob o programa de MIB denominado *Mejoremos el Barrio y la Casa*. Este programa focalizou-se na melhora das condições de moradia e do entorno e recolheu a experiência adquirida pelo *Programa de Desmarginalización* dando continuidade às intervenções territoriais implementadas por este.

O Projeto Prioritário Melhoramento integral de bairros e moradia encontra-se circunscrito no Programa moradia e hábitat humanos. Este Projeto busca melhorar o entorno urbano de bairros legalizados, mediante a orientação dos investimentos de infraestrutura pública e de recuperação de elementos ambientais em áreas estratégicas

nos assentamentos de origem informal e de processos ajustados de priorização e intervenção que fomentem a coesão social e a gestão social.

A pesquisa realizada pela administração distrital identificou 26 UPZ de MIB e 116 zonas de melhoramento estrutural em 9 localidades de Bogotá. No entanto, a administração priorizou só 14 UPZ de MIB através dos critérios anteriormente mencionados e focalizou-se nas intervenções de tipo complementar através de projetos de melhoramento de moradia e de mobilidade local. Os projetos de melhoramento de moradia focalizaram-se no tema de resistência sísmica, titulação predial e reassentamento de famílias, enquanto que os projetos de melhoramento de mobilidade local focalizaram-se na construção de passadiços, a construção de ciclovias zonais, sendeiros pedestres e pracinhas.

Os objetivos planejados para este programa foram os seguintes:

1. Coordenar a intervenção integral do setor da Chiguaza como projeto-piloto, levando em consideração os lineamentos da política de intervenção e a gestão social do território definidos pela Secretaria Distrital do Hábitat.
2. Implementar as ações necessárias para regularizar os bairros de origem informal no Distrito Capital que tenham cumprido com os requisitos estabelecidos pelas normas vigentes.
3. Providenciar o processo de legalização dos assentamentos de origem informal identificados no Distrito Capital.
4. Coordenar a intervenção de 24 Áreas Prioritárias de Intervenção — API, dentro das UPZs com tratamento de melhoramento integral.
5. Articular ações para outorgar subsídios para melhoramento de moradias nas UPZs de Melhoramento Integral, especialmente nas Áreas Prioritárias de Intervenção API. (SDHT, 2008. Tradução livre)

A Participação Cidadã é considerada como dinamizadora comum do programa, facilitando a promoção da capacidade de gestão coletiva do território, a construção de uma cultura democrática e a organização cidadã nas UPZ, visibilizando os assuntos territoriais locais e promovendo acordos compartilhados e controle social tanto do melhoramento do entorno quanto das condições de convívio (CAJA DE VIVIENDA POPULAR. 2004). Esta dimensão foi a principal estratégia para providenciar o MIB, porque promoveu a formação cidadã e o fortalecimento das organizações comunitárias para a corresponsabilidade, concertação e controle social dos projetos do MIB.

A promoção dessa participação estava sob a coordenação da *Caja de vivienda Popular*, e contava com a colaboração tanto do DAPD como do DAAC para fortalecer conjuntamente o tecido social das UPZ de MIB. Desta maneira, tanto o OSP como os *Núcleos de Participación Zonal* — NPZ trabalharam conjuntamente em prol da gestão coletiva no território. Os NPZ foram muito importantes para a

gestão do MIB, porque eram espaços de interlocução entre a comunidade das UPZ e a CVP para retroalimentar os processos de desenho e formulação de alguns dos projetos de MIB.

#### 1.3.2.6 Obras com Participación Ciudadana (2005-2008)

Durante esta administração deu-se importância à conceitualização do hábitat. Portanto, o programa de MIB foi denominado como o programa do Hábitat desde os Bairros e as UPZ, de *Obras con Participación Ciudadana* — OPC. Os dois programas procuraram a consolidação das experiências anteriores nos bairros beneficiados como o programa de Desmarginalización, *Mejoremos el barrios y la casa* e OSP, mas enfocam-se em um tipo de atenção mais assistencialista que, somado com as mudanças administrativas distritais e a proliferação de conceitos não muito claros para a institucionalidade e a comunidade distrital, fizeram que o enfoque se perdesse, transformando, assim, o MIB de Bogotá.

Este projeto implementou-se nas 26 UPZ do programa anterior (**ver Mapa 5**) com um ajuste de atividades, já que se baseou nas propostas derivadas da participação de organizações sociais em cenários como os Núcleos de Participación Ciudadã, nos quais foram definidos como prioridades de acordo com uma matriz de critérios de seleção que avaliava o impacto da iniciativa nos componentes social, técnico e econômico do programa.

O objetivo do programa era melhorar as capacidades de gestão e a articulação das organizações comunitárias mediante a consumação compartilhada de ações de melhoramento do entorno a fim de incrementar as capacidades das organizações sociais e comunitárias para a formulação e efetivação de obras, ou seja, que conseguisse a corresponsabilidade cidadã.

Os eixos de ação e o tipo de projeto estavam circunscritos nos seguintes lineamentos:

1. Mobilidade: calçadas, alamedas, escadas, ciclovias zonais e faixas pedestres; 2. Espaços de lazer: praças, parques vicinais, instalações recreativas e esportivas; 3. Equipamento comunal: construção ou adequação de salas comunais; 4. Meio ambiente: adaptação da estrutura ecológica principal; 5. Pintura de fachadas (RAMÍREZ, 2011, p254. Tradução livre).

Durante esta administração deu-se ênfase à participação cidadã através dos *Núcleos de Participación Ciudadana* — NPC, as *Obras con Participación Ciudadana* — OPC, e os Fundos de Desenvolvimento Comunitário para a elaboração



dos planos zonais. Os NPC eram espaços de interlocução e consulta entre as entidades e a comunidade para o ordenamento urbano a nível zonal; as OPC eram um mecanismo para fortalecer as organizações comunitárias através de projetos comunitários em comunhão com as entidades públicas. Estas que seguiram com o mesmo enfoque e a mesma metodologia do OSP não tiveram a mesma força nem o mesmo impacto na comunidade, pois esta começou a desconfiar do processo, já que só “61 obras das 184 estabelecidas pelo OPC nas 20 localidades da cidade foram efetivadas” (PREFEITURA MAIOR DE BOGOTÁ D.C., 2008. p. 141. Tradução livre). Os Fundos de Desenvolvimento Comunitário eram um instrumento de financiamento que utilizou o Projeto Sul com Bogotá para facilitar a participação comunitária e favorecer a implementação dos planos zonais.

#### **1.4 A participação cidadã nos programas do MIB em Bogotá**

A participação cidadã como lineamento dos programas de desenvolvimento local e urbano permite que a população seja beneficiada, sendo incluída nos processos de decisão. Sobretudo, a partir dos anos 90, junto com o processo de descentralização no país, sinaliza-se a participação cidadã nos seus diferentes níveis como uma estratégia para garantir a sustentabilidade dos programas, na mesma medida em que os grupos sociais sejam os desenhadores e os atores dos processos.

A descentralização política era um pré-requisito para os pobres ganharem autonomia e participação política. Começou em Bogotá com a eleição popular do prefeito em 1989 e dos edis nas localidades no ano de 1992... a Constituição de 1991 impulsionou o princípio de descentralização administrativa que pôs nas mãos das localidades o planejamento local e o investimento público. A Constituição introduziu também o conceito do planejamento participativo em um esforço por melhorar a transparência do investimento público (HATAYA, 2010. p. 231. Tradução livre).

A norma nos instrumentos de participação cidadã na gestão pública tem se defendido sob dois propósitos: abrir espaços a setores sociais tradicionalmente excluídos, assim como diversificar e ampliar a participação e a representação social na gestão e nas políticas públicas. Considera-se que a canalização de interesses sociais mediante associações secundárias permite avançar para uma maior igualdade política e reduzir assimetrias de poder; melhorar a eficiência da administração pública ao fortalecer o controle social, melhorar o fluxo de informação, facilitar a agregação de preferências e servir de consulta aos funcionários e técnicos (HATAYA, 2010, p. 238).

Pelo menos na teoria, pode-se dizer que os povoadores dos assentamentos irregulares tinham novos canais políticos para expressar suas necessidades direta e autonomamente. Na prática, não funcionou como se esperava. Na administração do Jaime Castro (1992-1994), que criou as *Juntas de Acción Local* — JAL, a participação cidadã foi baixa, de modo que o nível de representação das JAL não melhorou durante esses dois anos. Este baixo desempenho eleitoral da cidadania seguiu nas prefeituras de Mockus (1996-1998) e Peñalosa (1998-2000); eles priorizaram a promoção da cultura cidadã, que deu ênfase aos direitos e deveres dos cidadãos, além de tentarem reduzir a corrupção e melhorar a transparência no processo de tomadas de decisões, fazendo reuniões educativas para involucrar os cidadãos no planejamento local. Por último, está o prefeito Luís Eduardo Garzón (2003-2007), que impulsionou o programa Bogotá sem indiferença, implementando um conjunto de espaços de participação desenhados a nível nacional, ainda que de modo e com ênfase desiguais (SECRETARIA DISTRITAL DE HABITAT, 2009, pp. 58-70).

Os programas do prefeito Mockus baseiam-se no desenvolvimento humano, cujos critérios foram, em primeiro lugar, para melhorar o nível de participação social e convivência, segundo a satisfação das necessidades básicas e, por último, diminuir o número de bairros ilegais e o risco. Durante a administração de Peñalosa, trabalhou-se na competitividade, assim que os esforços da administração foram focados na participação e na organização comunitária, na legalização de bairros e na acessibilidade ao espaço público. O prefeito Luis Garzon propôs um enfoque social, mudando o modelo de ordenamento territorial-POT, beneficiando a população dos estratos 1 e 2.

Criou-se uma extensa listagem de mecanismos de participação na gestão pública entre 1993 e 2007, os quais se podem agrupar sob três critérios: em primeiro lugar, as instâncias que procuram articular a participação no planejamento a nível territorial, distrital e local. As mais relevantes são: *El Consejo Distrital de Planeación*, *Consejo de Ordenamiento Territorial*, *Consejo de Planeación Local* e *los Encuentros Ciudadanos* em cada uma das 20 localidades. Estas três normas definem o modelo de planejamento participativo na cidade. Em segundo lugar, os

instrumentos que procuram canalizar a participação cidadã seguindo uma lógica setorial, tais como o Comité Distrital e os Comitês Locais de Política Social, o Conselho Distrital e os Conselhos Locais de Cultura, o Conselho Distrital Ambiental e a Comissão Ambiental Local, o Comité de Participação Comunitária, as Associações de Usuários da Saúde e o Conselho Distrital de Seguridade Social em Saúde o Comité de Desenvolvimento e Controle Social dos Serviços Públicos, o Conselho Distrital de Desenvolvimento Rural, os governos escolares, os porta-vozes dos estudantes e os foros educativos municipais. Finalmente, estão os mecanismos orientados à defesa de grupos de povoadores e de direitos humanos. Aqui se destacam: os Comitês Distrital e Local de Defesa dos Direitos Humanos, a Comissão Consultiva Distrital de Comunidades Negras, o Comitê Distrital para a Atenção Integral à População Deslocada pela Violência, o Conselho Distrital e Local de Juventude, os Conselhos Consultivos de Mulheres, o Conselho Distrital de Deficiência, os Conselhos Tutelares dos Direitos das Crianças, o Conselho Distrital e Local de Paz, o Conselho Distrital para o Atendimento Integral às Vítimas da Violência, dentre outros (FORO NACIONAL POR COLOMBIA, 2008).

As diferentes instâncias de participação no distrito evidenciam que os desenhos institucionais e as normas que os criaram não aspiram a ser representativos do tecido social, não visam reduzir o déficit organizativo da população na cidade e têm acabado por assegurar uma representação por cima das diferentes secretarias e entidades descentralizadas do distrito. A representação dos setores sociais é desigual, o que leva a que ditos espaços fiquem nas mãos dos funcionários e dos líderes que se transformam em profissionais da participação, perdendo a capacidade de representar organizações sociais (VELÁSQUEZ, 2003, p. 54).

A respeito das instâncias de participação cidadã a nível local, particularmente os *Consejos Locales de Planeación* e *Encuentros Ciudadanos*, enfrentaram problemas de representatividade, apesar de ter um maior estágio, pois abrem espaços a novos setores sociais nas localidades. Os Conselhos Locais de Planejamento são instâncias de participação cidadã que, junto com as autoridades de planejamento (prefeitura local e Junta Administradora Local), encarregam-se de participar na elaboração e avaliação do Plano de desenvolvimento econômico local.

Esses conselhos são integrados pelos representantes das *Juntas de Acción Comunal - JAC*, das Associações de Pais de Família, das organizações juvenis, das organizações de comerciantes e de industriais, das ONGs, das organizações ambientais, por gerentes de estabelecimentos de saúde pública local e reitores de estabelecimentos educativos (*FORO NACIONAL POR COLOMBIA*, 2008).

De maneira definitiva, a participação cidadã em Bogotá tem contado, por um lado, com a proliferação de espaços institucionais de participação, os quais, com o decorrer do tempo, têm se desnaturalizado, erigido múltiplos obstáculos para atingir os objetivos que foram planteados e não lograram suscitar uma movimentação e participação massiva de cidadãos neles. Por outro lado, não têm logrado, depois de mais de 20 anos de haverem sido criados, sentar as bases para os cidadãos serem atores protagonistas depois dos processos eleitorais; apesar da crise do modelo de oferta institucional, a cidade tem presenciado o surgimento e a expansão de um amplo espectro de iniciativas pessoais e coletivas, assim como ações mediáticas que têm por objeto monitorar o comportamento dos funcionários públicos, expor e denunciar atos ilegais destes, ativar a operação das agências horizontais de controle, dentre outros. Este processo não é garantia de um fortalecimento sustido da cultura política democrática, já que sua trajetória pode derivar em caminhos onde se perde a autonomia, caso não seja efetivo e inofensivo para os agentes estatais ou privados, objetos do controle (VELAZQUEZ, 2003, p. 53).

### **1.5 Conclusões sobre a execução dos programas MIB em Bogotá**

Se olhássemos dali as práticas da gestão urbana em assentamentos de origem ilegal durante estas últimas duas décadas, poderíamos observar que estas têm sido moldadas de acordo com o enfoque de cada Plano de Desenvolvimento e com a visão da instituição a cargo destas práticas. Por exemplo, durante os anos do governo do Mockus (1995-1998), os programas do MIB foram moldados segundo o enfoque da cultura cidadã do Plano de Desenvolvimento, portanto o fenômeno da ilegalidade e informalidade dos bairros durante este período viu-se desde a perspectiva da consciência cidadã, o fez que os programas se estabelecessem sob a coordenação do DAAC e do DAPD.

Enquanto que durante o Plano de Desenvolvimento do Peñalosa a problemática da informalidade urbana viu-se desde uma perspectiva de estrutura física, porque se focalizou no desenvolvimento físico em grande escala da cidade, os programas do MIB foram estabelecidos sob as regras da Empresa de Aqueduto e Esgoto de Bogotá. Depois, durante a segunda administração do Mockus (2001-2003), a problemática centrou-se na mitigação da moradia em risco, através do reassentamento e o melhoramento da estrutura física. Portanto, foram articulados todos os programas e projetos do MIB sob a coordenação da *Caja de vivienda Popular*. Finalmente, durante as administrações do Garzón (2004-2008), não se encontrou nenhum tipo de relação entre o enfoque do Plano de Desenvolvimento e a visão da Secretaria Distrital do Hábitat e Transporte, porque, ainda que ambos os dois tivessem um enfoque político-social, não foi congruente com o programa do MIB, pois não houve vontade política para potencializar o programa, o afetou gravemente sua orientação e funcionalidade (NIGRINIS, 2009, p. 145).

O anteriormente mencionado pôde ter sido causado, pois, antes da reforma administrativa de 2006, a Política Pública era visível e importante nas agendas políticas urbanas de Bogotá. Isso fez com que se desenvolvessem integralmente três ferramentas-chave para a intervenção nos bairros de origem ilegal: a normatividade, as redes (habilitação e regularização de bairros), e a comunidade (RINCON, 2001).

Durante os períodos do Mockus (1995 e 2001) e Peñalosa (1998-2001), os processos de legalização e habilitação levaram-se a cabo de modo integral, isto é, as ferramentas normativas e técnicas agiram conjuntamente através de projetos urbanos integrais em uma zona específica da cidade para o planejamento e a inclusão destas com o resto da cidade formal (HATAYA, 2010, p. 236). Ocorrem também as constantes mudanças na institucionalidade do programa, a diminuição e o desinteresse por parte da população cidadã para involucrar-se nos processos do MIB, e a dependência da territorialidade do MIB frente aos recursos disponíveis para sua execução, mudaram o objetivo principal do programa. Isso se evidencia na administração do Garzón (2004- 2008) e confunde-se com a habilitação estrutural dos bairros-objeto do MIB e com sua incorporação na cidade, com um tipo de atenção assistencialista que desconhece que o melhoramento da infraestrutura a nível zonal é

o mecanismo mais eficiente para melhorar a qualidade de vida da população mais vulnerável da cidade (NIGRINIS, 2009, p.164). Ver **Quadro 2**.

**Quadro 2. Programas de MIB pela administração distrital**

Mandatos	Antanas Mockus (1995-1998)		Enrique Peñalosa (1998-2001)	Anatanas Mockus (2001-2003)	Luis Eduardo Garzon (2004-2008)
Programas	Aprender a Somar	Obras com Saldo Pedagógico	De marginalização	Melhoremos o Bairro e a Casa	Habitat desde os Bairros e as UPZ
Entidade	DAPD	DAAC	EAAB	CVP	SDHT
Enfoque	Desenvolvimento Humano		Competitividade	Desenvolvimento Humano	Inclusão Social
Critérios	1. Nível de participação social e convivência 2. Necessidades básicas insatisfeitas 3. Bairros legalizados	1. Nível de participação social e JAC 2. Legalização de bairros 3. Sustentabilidade	1. Participação e organização social 2. Legalização dos bairros 3. População níveis econômicos 1 e 2 4. Serviços públicos, espaços comunitários	1. Nível de participação 2. Ordenamento territorial 3. Parar a expansão ilegal 4. Política de vivenda	1. Modelo de ordenamento territorial - POT 2. Benefícios à população dos níveis 1 e 2

Fonte: Secretaria Distrital de Habitat e Território, 2010, pp. 58-70. Tradução livre

Um especialista em participação comunitária e nos programas de melhoramento urbano, dá sua opinião sobre os pontos que os programas de Melhoramento Integral de Bairros deveriam melhorar. Primeiro, “a principal consequência da ilegalidade é o custo; intervir um assentamento ilegal é bem mais custoso do que planejar e construir uma cidade, adicionalmente existem consequências políticas, fiscais, ambientais, econômicas e sociais” (Entrevista a especialista. Tradução livre). Portanto, até que surjam programas que sirvam não só para melhorar os bairros, mas também programas adequados e coordenados para suprir as demandas de moradia na cidade, não será possível obter êxito.

Se o Estado não age oportunamente para dar solução às demandas das comunidades, outros aproveitam essa situação de necessidade para ganhar empatia política por parte dos moradores destes bairros, com promessas de solucionar os problemas, resultando na não confiança, por parte dos votantes, nos políticos nem no Estado: “Para ninguém é um segredo que com a moradia é muito fácil fazer política, por exemplo, neste ano as difíceis condições políticas têm levado candidatos a diferentes cargos públicos fazendo política com a moradia, inclusive enganando as

peças. Aí, há umas intermediações clientelistas preocupantes” (Entrevista a especialista. Tradução livre). Então a pergunta seria como ter uma boa relação entre o Estado e a cidadania no momento de resolver as necessidades básicas nos assentamentos ilegais para evitar problemas como o clientelismo.

A solução que ele propõe é “trabalhar em duas dimensões: a primeira é a intervenção social, na qual, por meio do trabalho com a comunidade, prioriza as obras, segundo as suas necessidades; a segunda é a intervenção territorial... Existem umas estratégias transversais que penetram diretamente nas comunidades. Desenvolve-se o tema da participação cidadã para as pessoas se apropriarem da gestão coletiva e desenvolverem uma cultura democrática” (Entrevista a especialista. Tradução livre).

## **CAPÍTULO 2. PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE, SUA APLICABILIDADE NOS PROGRAMAS DE MELHORAMENTO INTEGRAL DOS BAIROS (MIB)**

A participação da comunidade constitui um eixo transversal, no desenho, execução e fundamentação dos projetos que procuram melhorar as condições de qualidade de vida da população que reside em assentamentos informais. Este tipo de participação começou a ser valorizada durante a execução de programas com comunidades em situação de pobreza e vulnerabilidade. Desta forma, neste capítulo, conceituar-se-á a participação e definir-se-á os diferentes conceitos que há dela e sua aplicação na democracia participativa. Seguindo a linha de participação, ampliar-se-á o conceito na Colômbia, principalmente na cidade de Bogotá e a influência legislativa e internacional quanto à atuação na execução dos programas de Melhoramento Integral dos Bairros.

### **1.1.Participação**

Em primeiro lugar, cabe discutir o conceito da participação, antes de ver sua aplicação em políticas urbanas, e seus vários enfoques. A participação não tem um único conceito e, por esta razão, deve ser estudada nos âmbitos de interesse, como o social, o cultural, o político e o econômico, orientando o conceito para o processo de tomada de decisões na democracia (ROA, 1973, p.21).

A participação é definida como o meio para “as pessoas, os grupos e as associações expressarem sua opinião, conhecerem, poderem fazer valer seus direitos, cumprirem com seus deveres, assumirem responsabilidades, visualizarem alternativas de ação e, em definitiva, terem a opção de se converter em atores de suas próprias vidas, incidindo no que lhes suceda e deixando de ser meras vítimas dos acontecimentos”(CONCHA E RACZYNSKY, 2000, p.8. tradução libre).

Isto é, para Velásquez, “um processo social que resulta da ação intencionada de indivíduos e grupos em procura de metas específicas, em função de interesses diversos e no contexto de tramas concretas, de relações sociais e de poder. É, em suma, um processo no que distintas forças sociais, em função dos seus respectivos um processo social que resulta da ação intencional de indivíduos e grupos em procura de



metas específicas, em função de interesses diversos e no contexto de tramas concretas de relações sociais e de poder.” (198, p. 22. tradução livre).

Sem dúvida, o conceito da participação vincula-se à conduta do ser humano na sociedade, que tem que ser reflexivo, que inclui ser parte, fazer parte e se sentir parte; assim, a participação adquire o sentido de um bem (SUAREZ, 2006, p. 86), ou seja, que existe uma série de variáveis que permitem que um indivíduo se envolva em um processo de participação ou não. Primeiro deve haver uma motivação ou razões pelas quais o indivíduo decida envolver-se, que podem ser de caráter pessoal, como a satisfação de suas próprias necessidades ou, por outro lado, altruístas. Os estímulos influenciam essa motivação, seja de forma negativa ou positiva; um estímulo negativo faria referência à perda de benefícios por participar, por razões pessoais, que vão ao contrário do processo, etc. Os positivos, terão que ver por assuntos específicos e pessoais (SUAREZ, 2006, p. 78).

Sob outro ângulo, apresentam-se as formas de participação, que podem ser de maneira fragmentada ou organizada, outras vezes totalmente desorganizadas. Nas formas de organização não organizada usualmente costumam ter altos e baixos na participação; já em outras situações se produz uma anarquia. Nas formas organizadas que apresentam uma participação passiva ou totalmente ativa, depende-se da estrutura organizacional e as interações entre atores (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 39). Neste tipo de interações, os líderes se convertem em peça fundamental para moderar a dinâmica da participação, evidenciando valores, práticas, atitudes e comportamentos. Estas atitudes permitem que a participação continue ou não, se sua atitude é negativa e manifesta individualismo, afã de lucro, práticas clientelistas, rigidez, etc., desestimula a participação, igualmente se o discurso tem pouca clareza dos objetivos, pouca capacidade de estabelecer relações, debilidade emocional e ética (VELASQUEZ, 1986, p. 25).

A participação pode indicar o grau de democracia num país, através da relação entre os cidadãos com os poderes públicos, o controle sobre o exercício do poder dos seus governantes e a facilidade para fazer chegar e solucionar as demandas e reivindicações (ALBERICH, 2004, p.89). Estas relações se medem através de diversas formas de participação, para a qual se propôs uma escada de participação, na

qual o nível mais alto é o ideal, **gráfico 4**. A escada da participação do Arnestein consistiu em uma escada imaginária de oito degraus que foi dividida em três áreas principais: a não participação, a participação simbólica e o poder cidadão. A não participação aceita as decisões do Estado; neste caso, se permite que os cidadãos participem de forma consultiva. A participação simbólica, nesta área, a cidadania tem a ilusão da participação, pode opinar e se informar, contudo não tem a garantia de que suas ideias sejam levadas em consideração. Por último, nesta área, a participação se torna autônoma, as comunidades tomam a iniciativa e controlam os processos, trabalhando em equipe com o Estado.

#### **Gráfico 4. Escada da participação**

Passividade, participação por consulta, fornecimento de informação, participação incentivadora, participação funcional, participação interativa, autodesenvolvimento.



Fonte: GUILLÉN, Amalia *et al* . *Origen, espacio y niveles de participación ciudadana*. P. 187

Do anterior, dependem os alcances da participação, que faz referência aos acontecimentos e aos impactos que se esperam obter e como afeta negativa ou positivamente os atores envolvidos e àqueles que esperava-se beneficiar. As transformações também se podem dar no pensamento, atitudes e valores dos sujeitos, dependendo da sua experiência no processo participativo.

A participação como processo vinculou-se à democracia, devido à necessidade de organizar e canalizar a aspiração individual e coletiva, de modo a intervir de maneira efetiva na preparação e na tomada de decisões, fazer-lhe

seguimento à sua execução, revogar mandatos, vigiar a gestão pública, ser parte do processo político e se sentir ator da vida pública.

### **1.1 Participação cidadã**

A participação cidadã é uma peça fundamental para transformar e contribuir com o surgimento de condições que ajudem a fortalecer a governabilidade democrática. O mecanismo de participação não se limita à forma direta e política e compõe-se também de ações a favor dos direitos sociais, econômicos, culturais e coletivos:

Fazendo alusão às organizações cooperativas, às associações civis, às comunidades de autoajuda, à organização sindical, à gestão das empresas, aos movimentos sociais, às mobilizações conjunturais da população, à emissão do voto, à assistência comunitária, à exortação sistemática nos meios massivos e às revoluções sociais, entre outras formas de participação que emergem dos setores da sociedade. (GUILLEN, 2009. P179)

A participação da cidadania está orientada para a busca de garantias do exercício da cidadania, isto é, reforçar e promover o cumprimento das suas liberdades individuais e direitos tais como saúde, educação, moradia, entre outros, que devem ser garantidos por parte do Estado. Por sua vez, deve salientar-se que a participação cidadã é fundamentada nas crises da representatividade e na ineficiência do Estado. Portanto, a falta de satisfação que experimentam os cidadãos é o eixo fundamental para entendermos a importância da participação cidadã.

A participação pode assumir um papel determinante na orientação das políticas públicas e na transformação das relações entre a cidadania e o governo local. Essa possibilidade depende, contudo, de, pelo menos, duas condições: por um lado, uma decidida vontade dos governos (nacional, regionais e municipais) de criar as oportunidades para o exercício da participação. Doutro, a existência de cidadãos e cidadãs, de organizações sociais e de agentes participativos que usem essas oportunidades e as traduzam em ações encaminhadas a democratizar e qualificar os resultados da gestão pública. (VELASQUEZ E GONZALEZ, 2003. P 20)

Para a participação se consolidar, são necessárias as condições adequadas, ligadas aos direitos e liberdades individuais e garantias sociais, além de canais institucionais apropriados. Por último é preciso permitir a criação de organizações que irão suportar os processos de participação, para diversificar a opinião e promover a confrontação democrática.

A participação democrática é ligada à descentralização, desempenhando um papel importante; entende-se por descentralização uma adequação do aparelho estadual para que este seja capaz de fornecer serviços públicos ao nível territorial, maior eficiência fiscal e administrativa, além do mais de uma supervisão sobre as

despesas públicas (ARRETCHE, 2013, p. 51), já que facilita a atuação governamental, pois se orientam a estratégias de maneira municipal ou regional, de forma que as ferramentas de planificação tenham ênfase em setores específicos sobre as necessidades e prioridades comunais. O anterior não implica que o governo central não leve até o fim políticas aplicáveis em todo o território, porém a descentralização é uma forma de fortalecer a iniciativa local e o desenvolvimento local para aportar a não marginalização.

É assim que o governo local deve considerar-se como o cenário através do qual possam desenvolver-se processos de participação cidadã. A participação cidadã no espaço local permite que os cidadãos tenham maior protagonismo e influência nas decisões que afetam sua comunidade, devido a que o governo local abre espaços concretos para sua jurisdição e trata temas que podem ser pertinentes para os habitantes desse espaço.

Participar é influir e controlar as decisões públicas com base em direitos e poderes que muitas vezes se posicionam fora do sistema de partidos, em processos que se acercam mais à ampliação da cidadania, diversificada e com múltiplas expressões do que os modelos do passado (GUILLEN, 2009, p.185. tradução libre).

Concluindo, a participação cidadã é focalizada na solução da crise da representatividade e da deslegitimação dos representantes da sociedade, igualmente pretende garantir os direitos sociais e políticos da cidadania assegurando o cumprimento destes por parte do Estado. Por último, a participação cidadã tem como objetivo principal influenciar nas decisões para responder às demandas e necessidades da sociedade; por esta razão a descentralização permite focalizar e localizar essas premências e que a comunidade possa ser parte dos processos.

### **1.1 Participação comunitária**

A participação cidadã se converte em participação comunitária no momento em que uma comunidade específica, em um lugar particular com demandas específicas, se organiza para ser parte de um processo participativo. Noriko Hataya define a participação comunitária a partir do que não é: “não se pode chamar de participação comunitária o simples envolvimento de membros da comunidade em ações promovidas pelo Estado, a participação não deve ser usada para legitimar as ações do Estado.” (2010, p.18. tradução libre).

O sentido da participação comunitária que se usará é aquele que vai mais além da tomada de decisões por parte dos membros da comunidade; envolve um processo de aprendizado quanto à planificação, gestão, supervisão e controle dos projetos comunitários sobre as necessidades e as prioridades que surjam dentro da comunidade e que eles sejam capazes de estabelecer seus objetivos. Ou seja, a participação comunitária tem um enfoque de apoderamento, entendido como tornar-se consciente do desejado pela comunidade. Este enfoque deixa de ser um tecnicismo do Estado nos projetos e o dirige para a identidade de uma comunidade e o respeito e o valor que ela própria tem.

Pode-se dizer que, no processo de participação os indivíduos transformam seu entorno de acordo a suas necessidades e as da comunidade. Neste momento, quando se responsabilizam do seu próprio bem-estar, a participação fica estabelecida como cultura nas relações sociais. Por tanto, como resultado, se estabelece um capital social.

Por capital social entende-se o conjunto de normas, instituições e organizações que promovem a confiança e a cooperação entre as pessoas, nas comunidades e na sociedade em conjunto. Naquelas formulações do paradigma do capital social (e do neoinstitucionalismo econômico em que estas baseiam-se em parte) que se concentram em suas manifestações coletivas, planteia-se que as relações estáveis de confiança e cooperação podem reduzir os custos de transação, produzir bens públicos e facilitar a constituição de atores sociais ou incluso de sociedades civis saudáveis. O capital social comunitário é uma maneira particular de capital social, que abrange o conteúdo informal das instituições que têm como finalidade contribuir com o bem comum. (Durston, 1999, p. 103. tradução libre)

O que Durston quer dizer é que o capital social comunitário não é um recurso que cada indivíduo tem, se não é uma forma de institucionalidade da comunidade, através do qual os participantes propõem o bem comum como o objetivo, mesmo se este não foi conseguido.

Segundo Fabio Velásquez, a participação pode ter vários níveis: obter informação sobre um tema ou decisão específica ou emitir uma opinião sobre uma opinião; ter iniciativas que contribuam com a solução de um problema; provocar processos de concertação e negociação, ou de fiscalizar o cumprimento de acordos e decisões prévias. Assim sendo, a participação atinge maior alcance; acercar as pessoas às instituições criadas desde a constituição para fomentar a participação (1986, p.58). Ou seja, para os planificadores, a participação converteu-se em um pré-requisito para que os projetos recebam ajuda das organizações não governamentais,

do ponto de vista das Nações Unidas e do Banco Mundial, principais organizações internacionais que financiam projetos para o desenvolvimento; o enfoque participativo garante a prestação eficiente de serviços e uma boa administração.

Mesmo que a participação comunitária se descreva como um meio eficaz para o desenvolvimento, na prática tem algumas limitações: nem todos os membros da comunidade expressam suas preferências, usualmente a participação é encabeçada por organizações ou líderes da comunidade. Isto quer dizer que é preciso apoio técnico para transmitir habilidades e conhecimentos e construir capacidades participativas, além de ser necessário um período preparatório para evitar que os projetos participativos fracassem. Brett destaca o custo da participação no processo de tomada de decisões; isto quer dizer que este processo toma um tempo, o custo da participação é maior quando se devem envolver os membros mais qualificados da organização, cujo tempo de trabalho tende a ser mais custoso do que o dos membros da organização de base (1996, p,16).

Observa-se também como outra limitação que agentes externos como a capacidade administrativa e financeira do governo local é uma das dificuldades para levar a cabo processos participativos na comunidade, junto com organizações comunitárias fracas, caracterizadas por carecer de recursos humanos necessários. Quanto à comunidade, o principal fator de insucesso no processo de participação é a identidade da sociedade civil, que pode ser influenciada pelas tradições ancestrais, ideologias políticas ou diferenças culturais que não lhes permite visualizar uma necessidade coletiva.

Para Souza, a não participação pode estar guiada pelo viés do não-reconhecimento das capacidades dos sujeitos, considerando sempre a necessidade de participação autônoma e postura crítica dos moradores. Quer dizer que a interpretação negativa frente às capacidades dos moradores vem de grande parte da população, sobretudo dos moradores de periferias ou favelas, incentivando o desempenho de papéis secundários e passivos com relação a formulação e implementação das políticas públicas (2003, p.93).

Outro fator que afeta qualquer tipo de projeto é o tempo, devido aos parâmetros exigidos pelas organizações financiadoras ou ao Estado sobre o marco

temporal de execução. Deve-se levar em conta que o trabalho com seres humanos leva maior tempo na obtenção de resultados e que os processos e os resultados podem variar de indivíduo para indivíduo.

O enfoque participativo não se ajusta ao marco temporal ou a outras requisições de reduções de custos que melhorem o desempenho previstos nos sistemas de provimento de serviços públicos. Esta contradição torna-se mais crítica quando a participação comunitária concebe-se como um fim: dar poder à comunidade. Esta discussão baseia-se na dicotomia entre ver a participação como um meio para reduzir os custos e vê-la como um fim para o apoderamento (HATAYA, 2010, p.63. tradução livre).

Por outro lado, do ponto de vista de Briceño, a participação comunitária é um elemento central na crítica ao poder, posto que este pode ser contestatário. “É uma maneira de surgirem as mudanças a partir de pessoas que criticam as políticas, com suas atitudes e pensamentos, os padrões dominantes dos programas” (1998, p, 145. tradução livre). Quando a comunidade não confia na presença do Estado, leva a cabo ações de autoajuda coletiva.

Ao participarem, os cidadãos irrompem no espaço público para satisfazerem essas necessidades que não têm conseguido o Estado. Cabrero (1996) nos comenta que esta relação entre o espaço público e a participação cidadã é uma amplificação do que tradicionalmente conhecemos como esfera da ação pública, isto é, tradicionalmente, os assuntos públicos, por definição, eram considerados competência unicamente do governo e de suas organizações, todavia o crescente interesse dos grupos civis organizados têm demonstrado que o público é um espaço maior do que o puramente governamental, reiterando que o público afeta as decisões governamentais (GUILLEN, 200, p.182. tradução livre).

Igualmente, recorre-se a ações comunais para exigir do Estado maior intervenção. É assim que a participação comunitária não só se limita aos programas promovidos por parte das instituições do Estado, mas também abre campo no espaço dos movimentos e organizações sociais em nível de bairros, saindo da esfera eleitoral e jurídica, começando a se associar a favor do interesse comunitário, constituindo uma participação ativa dentro e a favor da comunidade, fortalecendo o tecido social e o conhecimento de novos mecanismos de participação.

## **1.2 Participação na Colômbia**

Na Colômbia, a participação é levada para o processo do planejamento e torna-se em um espaço no que se encontram diferentes indivíduos e organizações, respondendo a diferentes interesses, tornando-se, assim, em um espaço conflitante.

As limitações às quais enfrentam o planejamento participativo e, portanto, a participação cidadã, nascem a partir de uma intervenção fraca do Estado colombiano no que diz respeito à definição de parâmetros claros na sua execução, bem como os enfoques, alcances e mecanismos frente às diferentes problemáticas de desenvolvimento apresentadas, além de responder às necessidades reais da população e garantir a participação ativa dos atores na discussão de políticas e programas governamentais ao nível local, regional e nacional.

Da mesma forma, os fatores de pobreza apresentados através de fenômenos de informalidade, crises econômica, social e política, diminuição da qualidade de vida da população, ausência de alternativas econômicas, redução das opções de emprego e dos rendimentos, elevadas rendas do solo, migração das zonas rurais, deslocamento forçado, incapacidade do Estado, ausência de controle e as fracas políticas de desenvolvimento, bem como a crescente desigualdade social, condutas típicas e desconfiança, produzem indisposição da população frente à participação.

### **1.2.1 Marco Legal**

A democracia colombiana caracterizava-se por ser representativa: as decisões são tomadas pelas autoridades eleitas pelo povo e que também são os seus porta-vozes. Na Constituição de 1991, decidiu-se a inclusão de um enfoque participativo. Devido à perda de confiança nos representantes e suas decisões, todos os dias, mais cidadãos achavam que as eleições eram formalismos de participação. Estes representantes eram membros de uma elite política que fazia parte da classe dirigente; isto produzia mal-estar entre os votantes, já que se percebia como uma distorção das práticas dos partidos e as exigências do sistema eleitoral. Por esta razão, consideravam que sua influência como eleitor era insignificante.

É assim que se surge a necessidade de organizar formas de democracia participativa que canalizem a aspiração individual e coletiva de intervir e influir de maneira efetiva na preparação e na tomada de decisões, de fazer-lhe seguimento à sua execução, de revogar os mandatos conferidos, de controlar a gestão pública, de ser parte do processo político e de sentir-se ator da vida pública.

São vários os artigos na nova Constituição que formalizam a participação na Colômbia, e podemos citar os seguintes:



- O mesmo preâmbulo da Constituição que dispõe a organização “de um marco regulatório jurídico, democrático e participativo”;
- O art. 1º que define nossa República como uma entidade “participativa e pluralista”;
- O art. 2º que menciona uma das finalidades do Estado: “facilitar a participação de todos nas decisões que os afetam na vida econômica, política, administrativa e cultural da Nação”;
- O art. 40 que concede a todo cidadão o “direito a participar na conformação, exercício e controle do poder político” através das eleições, o referendo e o plebiscito, as consultas populares e “outras formas de participação democrática”, numeradas e definidas nos parágrafos 103 a 106;
- O art. 40 também garante “a adequada e efetiva participação da mulher nos níveis decisórios da administração pública”;
- O mesmo art. 40 permite aos cidadãos apresentar projetos de reforma constitucional e de lei a consideração do Congresso;
- O art. 41 ordenou ministrar em todas as instituições educativas “o aprendizado dos princípios e valores da participação cidadã”;
- O art. 78 garante aos consumidores e usuários de bens e serviços à participação “no estudo das disposições que lhes concernem”;
- O art. 79 que garante “a participação da comunidade nas decisões que possam” afetar o ambiente são ao que se tem direito;
- O art. 95 dispõe como obrigatoriedade das pessoas “participar na vida política, cívica e comunitária do país”;
- O art. 103 que ordena ao Estado contribuir com a formação e participação de associações profissionais, cívicas, sindicais, comunitárias, juvenis, benéficas ou de utilidade comum não governamentais que constituam mecanismos democráticos de representação nas diferentes instâncias de participação e controle da gestão pública;

- Os parágrafos 107 a 111 contêm o regime aplicável para os partidos fundarem e organizarem os cidadãos com o propósito de exercer os direitos políticos que lhes corresponderem;
- O art. 152 que dá as leis para regular as “instituições e mecanismos de participação cidadã” com caráter de leis ordinárias;
- O art. 270 que prevê “formas e sistemas de participação cidadã que permitam vigiar os resultados da gestão pública”;
- O art. 342 que ordena “fazer efetiva a participação cidadã na discussão dos planos de desenvolvimento e as modificações correspondentes”;
- O art. 377 que permite revogar mediante referendo as reformas constitucionais que versem sobre “os procedimentos de participação popular”.

Às normas anteriores, que se referem à participação da cidadania e à comunidade em diferentes atividades públicas e a distintos níveis, devemos agregar outras disposições também de caráter constitucional, que tratam da participação dos mesmos ao nível local. Essas normas são:

- O art. 40, ord. 5º que permite aos cidadãos apresentarem projetos de lei de acordo, de ordenança e de resolução nas respectivas vereanças, assembleias e juntas administradoras locais;
- O art. 45 que garante a participação ativa dos jovens nos organismos públicos e privados que tenham a cargo a proteção, educação e progresso da juventude;
- El art. 49 que ordena descentralizar a prestação dos serviços de saúde com participação da comunidade;
- O art. 68 que prevê a participação da comunidade educativa na direção das instituições de ensino;
- O art. 259 que outorga a quem os elegeram o direito a revogar o mandato de governadores e prefeitos;
- O art. 311 que fixa como atribuição dos municípios promover a participação comunitária;

- O art. 318 que concede às juntas administradoras locais o direito a participar na elaboração dos planos e programas municipais de desenvolvimento socioeconômico das obras públicas;
- O art. 356, penúltimo parágrafo, que faculta ao Governo para organizar sistemas que assegurem a participação cidadã no controle fiscal e na prestação de contas para se fazerem em relação com os recursos do sistema geral de participações;
- O art. 369 que ordena à lei determinar a participação dos usuários dos serviços na gestão e fiscalização das empresas estatais que os prestarem.

A partir do exprimido nos artigos da Constituição, deseja-se que a democracia participativa seja um modelo de comportamento da sociedade para definir o destino coletivo. Não apenas faz parte desta democracia participativa o referendo e as consultas populares, mas também que o cidadão possa participar permanentemente nos processos eleitorais e decisórios. Outra normatividade à parte da Constituição, reforça o princípio da participação legitimando os poderes que tem um cidadão, sem limitar sua atuação, a amplifica no âmbito administrativo, jurídico, social e político.

Salienta-se a importância da lei Estatutária da Participação Cidadã, a qual estabelece as regulações das iniciativas populares legislativas e normativas, o referendo, a consulta popular, desde a ordem nacional até a local, além de estabelecer as normas fundamentais pelas que se governará a participação democrática das organizações civis, permitindo o desenvolvimento de outras formas associativas de participação na vida política, econômica, social, cultural, universitária, sindical ou gremial (LEI 134 DE 1994).

Contudo este amplo leque de normas que governam a participação não é suficiente para se ver refletido na movimentação cidadã e não se reflete na incidência da cidadania na gestão e formulação de políticas. Ao contrário, a ausência da cidadania se reflete nos resultados dos processos participativos. Estes resultados não se devem unicamente à apatia, mas também às diferentes interpretações que lhes dão às normas, ao desconhecimento dos mecanismos e à facilidade que têm as instituições para transformar o eixo de participação em um tecnicismo.

Em outras palavras, a oferta participativa estatal tem instituído cenários nos quais, embora prevaleçam as tarefas de iniciativa e de fiscalização, também abram, em alguns casos,

possibilidades para estabelecer um diálogo horizontal com a administração municipal e para construir consensos em volta da gestão do desenvolvimento local. A questão parece ser melhor a de como os agentes participativos usam esses canais e que possibilidades reais têm de influenciar, através deles, nas decisões municipais. Do mesmo modo, é preciso examinar a instrumentalização de que podem ser objeto as distintas instâncias por parte daqueles setores que veem com temor nesses espaços a possibilidade de que emergjam poderes alternativos aos que eles têm monopolizado secularmente. (VELASQUEZ E GONZALEZ, 2003, p.107. tradução livre)

A oferta normativa sobre participação apresenta um número alto de instâncias de participação, a maioria criada nos anos 1990, com caráter obrigatório de conformação, institucionalizadas como espaços de encontro entre a administração governamental e os líderes da população, designando-lhes funções de consulta, concertação e gestão. Porém, no processo de definição destas normas, não se realizou uma concertação com a cidadania, os movimentos e as organizações sociais, não se respondeu às expectativas da população, que pediam uma participação mais além das ofertas estatais, se não que se procurava a construção de relações cooperativas entre o Estado e a sociedade.

Desde a promulgação da Constituição do 1991 e nos três governos seguintes, foi evoluindo o processo de inserção da participação como eixo transversal em todos os programas, considerando dois pontos: o processo de participação da sociedade civil para a aprovação dos planos de desenvolvimento como o ordena a Constituição; a inclusão da participação cidadã e política em cada plano governamental.

### **1.2.2 O conceito de Participação cidadã na Colômbia**

O conceito generalizado na Colômbia sobre participação cidadã é definido na normativa, bem como os direitos e deveres do cidadão nos processos participativos. Isto quer dizer que a participação cidadã tem como objetivo: “A intervenção dos particulares em atividades públicas como portadores de distintos interesses. Neste sentido pode ser política se se relaciona com opções ou decisões de interesse público ou no campo da gestão pública, isto é, nas atividades administrativas” (ARIEL, 200, p. 62. tradução livre).

Para a Corte Constitucional, a participação cidadã implica um encontro entre Estado e Sociedade, são várias as normas que facultam aos cidadãos para fazerem uso dos seus direitos e dos seus deveres e exercerem a participação nos diversos graus do Estado:

- Lei 134 de 1994, pela qual se emitem normas sobre Mecanismos de Participação Cidadã. A lei regula as iniciativas legislativas e normativas, o referendun, a consulta popular em nível nacional e local. Também estabelece as regras fundamentais da participação democrática das organizações sociais e a sociedade civil;
- Lei 388 de 1997: tem como objetivo facilitar a implementação de projetos urbanos integrados, nos quais convergem de forma coordenada a iniciativa, organização e gestão dos projetos por parte das instituições locais;
- Lei 472 de 1998 estabelece o mecanismo de ação de grupos para exigir uma indenização pelos danos causados a um direito o interesse coletivo, protegendo, assim, os interesses de um grupo;
- Lei 743 de 2002 tem como objetivo promover, facilitar, estruturar e fortalecer a organização da ação comunal nos seus diferentes graus associativos e as relações com o Estado.

Tendo em conta os diferentes mecanismos e espaços de participação cidadã na Colômbia, estabelecem-se uns pressupostos que permitem defini-la bem melhor. Em primeiro, lugar a participação consegue fazer uma mediação sobre os diferentes interesses e fins políticos, e age como contrapeso frente aos interesses particulares expressados no poder público. Segundo, os mecanismos, como a tutela e o amparo, são considerados como mecanismos que garantem os direitos econômicos, sociais e culturais, atuando como meios para defender o interesse coletivo. Terceiro, as ações coletivas e populares se transformam em uma forma eficaz de consecução de interesses e direitos sociais, sendo parte dos mecanismos que controlam o clientelismo e a politização dos poderes políticos, reforçando as formas de democracia direta e contribuindo com a expressão da sociedade civil no Estado. Por último, a principal pressuposição sobre a participação cidadã, baseia-se na conexão produzida entre o interesse social e o interesse público, através do uso e a institucionalização de canais apropriados de participação.

Contudo, na Colômbia, apesar de se ter uma democracia formal, não se é possível dizer que a cidadania tenha suas liberdades políticas e sociais plenamente garantidas, mesmo que estejam consagradas na Constituição, o que impede um

exercício da participação plena. Em segundo lugar, a fusão de processos diretos e indiretos de participação é restringido pelos canais de participação, que se converteram em um formalismo e em um meio para o clientelismo. “O clientelismo continua sendo referência importante dos comportamentos políticos dos cidadãos e dos governantes e, por consequência, não pode ser deixado de fora no momento de se avaliar o desenvolvimento e o alcance da participação cidadã” (VELAZQUES E GONZALEZ, 2003, p 30. tradução livre).

...[O CLIENTELISMO É] primeiro, uma combinação peculiar de desigualdade e assimetria de poder com uma aparente solidariedade mútua, em termos de identidade pessoal e sentimentos e obrigações interpessoais; segundo, uma combinação de exploração e coerção potencial com relações voluntárias e obrigações mútuas imperiosas; terceiro, uma combinação de ênfase nestas obrigações e solidariedade com o aspecto ligeiramente ilegal ou semilegal destas relações... o ponto crítico das relações patrão-cliente é, de fato, a organização ou regulação da troca ou fluxo de recursos entre atores sociais (NUNES, 1997, p.28. tradução livre).

Outros problemas que limitam a participação são os do âmbito conjuntural e social, como a pobreza que produz outras preocupações e prioridades como o alimento, a moradia e o sustento das pessoas em situação de pobreza e suas famílias. Por outro lado, a violência, afeta as dinâmicas participativas, “a violência interpôs barreiras e fixou limites estruturais para a participação: reduziu o espaço da deliberação, obrigou aos líderes a se invisibilizar; introduziu viés no desenvolvimento dos processos participativos quando os atores armados controlam os dirigentes sociais e a suas organizações; despertou medos, provocando lealdades perversas e impondo a força das armas sobre a razão” (VELAZQUEZ E GONZALEZ, 2003, p.30. tradução livre).

Deste modo é necessário encontrar canais que harmonizem o exercício do poder público com o exercício do direito participativo, que a representatividade e a participação não sejam excludentes, ou seja, que as liberações se tornem em decisões políticas, tendo em conta os interesses sociais da cidadania.

### **1.2.3 O Conceito de Participação comunitária na Colômbia**

A cidadania, maiormente aquela marginalizada e em situação de pobreza, perdeu a confiança nos líderes políticos e nos mecanismos tradicionais de representação, igualmente na capacidade do Estado de melhorar suas condições de vida (HATAYA, 2010, p. 396). Esta foi a razão que deu passo às reformas participativas; a primeira

foi a Ação Comunal, na lei 743 de 2002, no artigo primeiro, que é definida como uma “expressão social organizada, autônoma e solidária da sociedade civil, cujo propósito é promover um desenvolvimento integral, viável e sustentável construído a partir do exercício da democracia participativa na gestão do desenvolvimento da comunidade” (LEI 743, 2002. Art 1. Tradução livre).. A Lei 743 tinha como objetivo converter as organizações dos bairros e comunidades em parceiros do Estado para a provisão de infraestrutura e condições habitacionais para a população, sendo um mecanismo de participação comunitária que se estendeu rapidamente.

O Decreto 1306 de 1980, sobre planos integrais de desenvolvimento urbano, estabeleceu em seu artigo 15 que “esses planos preparar-se-ão com a participação das entidades cívicas, gremiais, profissionais, culturais e da cidadania em geral” (DECRETO 1306, 1980, art 15. Tradução livre). O Decreto Legislativo 2811 de 1974 fomentou a criação de vereações verdes em todos os municípios do país, encarregados de adiantar ações de proteção e uso adequado dos recursos naturais. Estas primeiras instâncias de participação, foram dirigidas aos membros das comunidades intervindas ou afetadas, sendo as primeiras demonstrações de participação comunitária.

Estes últimos, não influenciaram como pioneiros da participação comunitária, porém as Juntas de Ação Comunal consolidaram-se em bairros e comunidades do país como a ilusão dos participantes de ter voz e incidência nas decisões políticas que afetavam sua comunidade. “Ao longo do tempo, o processo político tem revelado a consolidação deste mecanismo como um dos mais desenvolvidos, estáveis e em constante crescimento. Tal situação se deve à forma como a ação comunal tem sido inserida no sistema político até se converter em um mecanismo privilegiado para a canalização do clientelismo” (VELAZQUEZ E GONZALEZ, 2003, p.49). As JAC<sup>11</sup> obtiveram esse papel porque facilitaram os

---

<sup>11</sup> As JAC, ainda que desempenham um papel protagonista na fase inicial dos bairros como aglutinadoras dos esforços coletivos e mediadoras da consecução dos serviços básicos, viraram peça importante na relação clientelista com os partidos políticos tradicionais e com o Estado. Os seus dirigentes locais, no seu afã por manter as vantagens da sua posição, foram se convertendo em pragmáticos que conseguiam ajudas (auxílios, doações, partidas) mais do que em promotores da

canais de comunicação com os partidos políticos com uma comunidade organizada para pactuar benefícios a câmbio da sua adesão.

Começou a perceber-se de novo um ambiente de ceticismo frente a estas modalidades de participação comunitária; a pesar de os cidadãos estarem dispostos a trabalhar na solução dos seus problemas pediam, em câmbio, que suas opiniões fossem consideradas, o que não aconteceu, já que se distinguiam usos benfazejos destes meios de participação nos seus bairros, suas veredas, suas coletividades: 1. Lideranças tradicionais de caráter personalista; 2. Politicaria na condução dos assuntos coletivos; 3. Escassos níveis de transparência nas decisões; 4. Conflitos em torno a micropotências relacionados com a canalização e a condução dos fundos; 5. As autoridades locais e os representantes políticos nem sempre respondem às demandas expressadas através destas instancias (VELAZQUEZ E GONZALEZ, 2003, p. 57).

Por motivo dele se desestimularam outras formas de organizações coletivas, irrompem novas organizações nos bairros independentes das JAC, nas que a população trabalha em conjunto com atores externos, mudando a perspectiva da ação, não só com o objetivo de conseguir a cobertura de serviços, mas também a começar a perceber novas necessidades como a geração de atividades produtivas, reivindicativas e culturais.

#### **1.2.4 Novos modelos de participação**

Os cidadãos de bairros que afrontaram a ausência do Estado se organizaram e, junto com a figura das JAC, procuraram acesso a serviços públicos básicos e melhora do espaço público. Isto propiciava fortes tensões e conflitos entre os movimentos sociais e as autoridades distritais relacionados com o melhoramento das condições de vida destas comunidades.

Não obstante, os canais do estado não foram os únicos meios para se movimentar e se organizar em nível de bairro, saindo da esfera eleitoral e jurídica, começando a se associar ao interesse comunitário, constituindo, deste modo, uma

---

organização bairrista. Na medida em que o bairro consolida sua infraestrutura física, a JAC deixa de ser de peso e os afiliados tendem a se desentender do seu funcionamento (Entrevista a especialista)



participação ativa dentro e em prol da comunidade, fortalecendo o tecido social e o conhecimento de novos mecanismos de participação. O problema se encontra nas atividades que se levam a cabo por pouco tempo, posto que só se concentram na solução de necessidades urgentes sem articular ações políticas estáveis.

As principais tarefas das organizações comunitárias estão relacionadas, na etapa de formação dos assentamentos, com a autoabastecimento de serviços públicos domiciliários (água, energia, rede de esgotos). Na fase da consolidação, associam-se à instalação de equipamentos sociais e à provisão de programas de atendimento social: educação, saúde, bem-estar social, , creches, mulheres grávidas, terceira idade.

Em alguns bairros, o trabalho paroquial ou pastoral de algumas comunidades religiosas desembocou em grupos juvenis ou em comunidades eclesiais de base, comprometidas com ações de promoção comunitária e organização popular. Estas novas experiências associativas, algumas impulsionadas ou apoiadas por organizações não governamentais, favoreceram a organização de base, a educação dos seus membros e ampliaram as formas de providenciar suas necessidades e precisões. (TORRES, 200, p.23. Tradução livre)

As associações e organizações permitem que os cidadãos reencontrem novos tipos de condutas, posições e papéis sociais para serem reconhecidos, isto é, permite dar-lhe um âmbito local à democracia, já que as suas origens estão na vida cotidiana. O objetivo das associações é impulsionar o desejo de participação da base, levar a cabo um processo de inovações sociais criado pelos mesmos vizinhos, além de criar o elo entre Estado, organizações, instituições e indivíduos.

Após as JAC serem desvirtuadas, surgem novas formas organizativas locais, tais como as juntas administradoras locais JAL, ou os concelhos comunais que cobrarão força. Por sua vez, as organizações não governamentais continuam sendo importantes, porque apoiam processos sociais e organizacionais das comunidades e, em alguns casos, nos temas de moradia e melhora das vizinhanças.

É possível classificar as ações que são feitas nos bairros populares como novas expressões de participação comunitária. Estas ações de bairro caracterizam-se pela tensão entre os sistemas institucionais, por uma temática particular, atores temporários e revelam à sociedade que estes problemas existem e transversalidade social. São ações conjunturais que dão um lugar central à expressão simbólica (MONTAÑO E DURIGUETO , 2010, p.311).

captura-se o sujeito político e cultural da sociedade civil, antes organizado em movimentos e ações coletivas de protestos, agora parcialmente mobilizados por políticas sociais

institucionalizadas. Transformam-se as identidades políticas destes sujeitos - construídas em processos de lutas contra diferenciações e discriminações socioeconômicas - em políticas de identidades, pré-estruturadas segundo modelos articulados pelas políticas públicas, arquitetados e controlados por secretarias de Estado, em parceria com organizações civis - como organizações não governamentais, que desempenham o papel de mediadores. (GOHN, 2009, p. 21. Tradução livre).

Porém, estes movimentos, ações, lutas e organizações ao nível dos bairros não conseguem exercer pressão política suficiente para mudar a situação, muitas se converteram em ações isoladas devido a que parte da influência é medida na representação numérica. Por esta razão, as organizações dos bairros começam a trabalhar em cooperação com o Estado ou com partidos políticos, para quando se alcancem menos objetivos de melhoramento de qualidade de vida do bairro. E o Estado também decidiu oferecer novos canais de comunicação a nível institucional para que se façam petições, solicitações, coleta de assinaturas, cartas abertas e delegações. O supracitado tem a função de evitar a sensação de ameaça frente a fortes organizações de arrabaldes, demandando os direitos que têm como cidadãos. Portanto, o Estado decidiu transformar as organizações vicinais em instituições para promover a participação e, além disso, fazer presença com programas de caráter participativo<sup>12</sup> para realizar obras de melhoramento da qualidade de vida.

### **1.3 Processo participativo em Bogotá**

No caso de Bogotá, cidade onde se concentra esta pesquisa, fizeram-se experimentações ocasionais de participação cidadã desde o início da década de 1980, em grande parte, sustentadas em atos legislativos (DECRETO 1306 DE 1980) sobre planos integrais de desenvolvimento urbano em várias cidades e municípios do país. Ato legislativo n.º 1 de 1986 que formalizou a eleição popular de prefeitos e a descentralização política, administrativa e fiscal dos municípios e distritos especiais como a capital, as quais foram aprofundadas com a Constituição de 1991, ao disporem a divisão da cidade em 20 localidades.

Em 1987, o Governo Distrital e as Nações Unidas levaram a cabo um programa piloto em três zonas da cidade: Santa Fe, Suba e Ciudad Bolívar. Fizeram-

---

<sup>12</sup> Este caráter participativo refere-se a enquetes para a coleta de dados e desenvolvimento do diagnóstico, mais do que incluir a população para conhecer suas necessidades, como elas podem ser uma visória para o programa e o que novos aportes dar-lhe-iam ao programa como beneficiários dele. Do mesmo modo, a participação é limitada a líderes comunitários, deixando de lado a formação de novos líderes dentro do bairro e a criação de espaços para o debate e a formação de laços comunitários.

se oficinas com a comunidade para definir algumas prioridades de investimento do orçamento distrital, porque nessa época não havia orçamentos locais, onde os diretores, gerentes ou secretários das entidades distritais apresentavam na oficina o orçamento da entidade e os projetos nos quais era pensado investi-los; logo após eram discutidos com a comunidade e eram estabelecidos acordos e prioridades de investimento. Era um exercício de planejamento participativo sem descentralização.

Em 1992, durante o primeiro governo distrital de eleição popular em Bogotá, levou-se a cabo outra experiência participativa de planejamento. Foram escolhidas cinco localidades nas quais se realizaram oficinas com as comunidades para decidir em que investir 100 milhões de pesos. Os investimentos deviam ser realizados no setor social (educação, saúde, lazer e bem-estar social) e, portanto, nas oficinas podiam participar as organizações sociais constituídas com esses objetivos.

Com a expedição do Decreto Legislativo 1421 de 1993, Estatuto Orgânico de Bogotá D.C., determinou o regime especial para o Distrito Capital de Santafé de Bogotá, que, em conformidade com o disposto no artigo 322 da Constituição de 1991, promulgou a organização do Distrito Capital como entidade autônoma para a gestão dos seus interesses, dentro dos limites da Constituição e a lei. Especificamente, no artigo 6, regulamentou-se a organização dos habitantes e comunidades do Distrito para a criação das associações profissionais, culturais, cívicas, populares, comunitárias e juvenis que sirvam de mecanismo de representação nas diversas instâncias de participação, concertação e vigilância da gestão distrital e local e, desta maneira, fortalecer e estimular os procedimentos que garantem a supervisória cidadã frente à gestão e à contratação administrativas.

No ano 1995, foi desenvolvido o primeiro exercício de planejamento participativo local em toda a cidade, sob o Decreto 425 do mesmo ano, através do qual foram fixados os procedimentos para a elaboração dos projetos do Plano de Desenvolvimento Local no Distrito Capital, o qual promulgava o Plano de Desenvolvimento para Formar Cidade, durante o governo da prefeitura do Antanas Mockus. Como parte deste exercício, em cada uma das localidades foram criados comitês técnicos locais.

Efetuaram-se convocatórias, bem como a inscrição de projetos e ideias, apresentação pública, classificação dos projetos, sustentação e ordenamento por parte dos comitês técnicos locais. Posteriormente, o Plano de Desenvolvimento apresentou às Juntas Administradoras Locais para sua adoção parcial, bem como aos conselhos locais do governo com o objeto de dá-lo a conhecer à comunidade.

Em 1998, efetuou-se o segundo exercício participativo, de acordo com o Plano de Desenvolvimento Pela Bogotá que queremos, do governo do Enrique Peñalosa, aplicando o estipulado no decreto 739 do mesmo ano, no qual se fixaram os procedimentos para a elaboração, aprovação, execução e seguimento dos planos de desenvolvimento local, estabelecendo-se espaços e mecanismos para a participação da cidadania na vida local.

Este decreto promoveu a criação dos encontros cidadãos nas localidades, atividades que eram integradas pelos participantes da prefeitura local, pelos vereadores, pelos cidadãos e pelas organizações sociais como cenários para a participação cidadã.

Nos anos 90 surgiu o conceito de capital social<sup>13</sup>, foi uma inovação importante neste período, pois reconhecia o valor das relações interpessoais. Em Colômbia mesmo que o capital social estivesse presente, este não estava bem organizado, mais precisamente nos bairros da cidade de Bogotá estas relações entre a vizinhança e suas organizações não eram capazes de fazer uma vigilância (*veeduría*) aos mandatários eleitos, não tinham acesso à informação política e não conseguiam estabelecer relações de confiança para trabalhar em unidade. No mesmo período Colômbia passava pelo um crescente desinteresse na participação social a pesar de as constantes manifestações, isto e consequência da percepção de corrupção, o que diminui a eficácia coletiva da sociedade.

Um ano depois, em 1999, foi expedido o decreto 518, modificando as funções dos encontros cidadãos, especialmente no relacionado com a conciliação entre as propostas cidadãs e as decisões tomadas pelas JAL e o prefeito local, o que trouxe consigo uma mudança significativa na nova norma pois se reduziu a

---

<sup>13</sup> Entende-se por Capital Social um recurso coletivo que permite às comunidades e sociedades alcançar objetivos sociais, baseia-se nas relações interpessoais. (SUDARSKY, 2014)

possibilidade de concertação entre a cidadania, o *Consejos de Planeación Local* - CPL e as autoridades locais (JAL e prefeito); foram atribuídas a estas últimas a responsabilidade de decidir sobre as propostas surgidas da iniciativa cidadã, concentrando-se, desta forma, o poder de decisão nos atores políticos.

Foi a partir do ano 2000, uma vez aprovado o Acordo 13 por parte da *Camara de veedores del Distrito*, que estes processos participativos foram regulamentados especificamente na elaboração, aprovação, seguimento e avaliação do *Plan de Desarrollo Económico y Social* pelas localidades, promovendo a criação dos conselhos do planejamento local e a definição de um corpo territorial definido para o processo.

Com a expedição deste acordo, foram definidos os cenários (*consejos de planeación local, encuentros ciudadanos, mesas de trabajo y comisiones de trabajo*), as instâncias e os atores que fazem parte do processo de planejamento participativo nas localidades. Estes últimos foram classificados em três grupos: o governo central do Distrito Capital, o governo de cada uma das localidades (governo local) e aqueles grupos, organizações ou líderes que fazem parte da comunidade ou que o representam.

Este acordo significou uma mudança importante no que tange ao planejamento participativo nas localidades, visto que conseguiu plantear novas normas do jogo para levar a cabo o exercício: retomou os encontros cidadãos, valorizados como um espaço de concertação e deliberação sobre os problemas locais, e conferiu-lhes um peso significativo no conjunto do processo; ratificou a existência dos *Consejos de Planeación Local*, instância de caráter consultivo na formulação dos planos, conformados pelos representantes das organizações e setores sociais, e, principalmente, assegurou determinada estabilidade normativa ao planejamento local pelo seu caráter de Acordo Distrital (ALFONSO, HATAYA E JARAMILLO, 1997, p. 62).

Nada obstante, do ponto de vista operativo, a inexistência de mecanismos que permitam articular as fases do planejamento distrital e a local, tanto do ponto de vista dos atores quanto dos tempos e os procedimentos, conduz a que cada processo seja desenvolvido de maneira independente e que, inclusive, cada um produza

dificuldades para o outro. Este dualismo implica desarticulações internas dentro da Administração Distrital, que por momentos tornam-se em fonte de tensões e de ineficiências que afetam o resultado final (ALFONSO, HATAYA E JARAMILLO, 1997, p. 241).

Para o ano 2011 foi formulado *el Barómetro del Capital Social*, para a medição do capital social na Colômbia. Os resultados apresentaram uma maior desmobilização da cidadania, menos interesse em participar nas organizações voluntárias ao igual que nos trabalhos voluntários. Adicionalmente os elementos como são a solidariedade e as relações já não são parte da institucionalidade. A única ferramenta de participação que tem resultados constantes é a participação cívica, em particular o voto, mas esta participação cívica não faz parte do capital social.

#### **1.4 Relação entre participação e MIB**

Os Programas de Melhoramento Integral de Bairros, com o objetivo de legalizar os bairros e melhorar as condições de vida dos moradores, têm evoluído através das diferentes administrações, sendo um dos seus eixos principais, a criação de vínculos sociais e a cooperação entre a população-alvo e os entes governamentais, envolvendo a sociedade organizada. Não obstante, este caráter participativo não foi considerado como a ferramenta para responsabilizar à comunidade por sua circunjunção e garantir a sustentabilidade.

Em 1995, sob a administração do prefeito Antanas Mockus, foi desenvolvido um novo programa chamado de *Obras con Saldo Pedagógico*, que se enfocou em fortalecer a gestão dos entes territoriais, sob a coordenação do Estado central para garantir a regularização e a legalização urbanística, o acesso a redes de serviços públicos domiciliários, a mitigação de riscos e recuperação ambiental, a acessibilidade e mobilidade, o melhoramento da moradia e a criação de espaços públicos e equipamento. Junto com os fins precedentes também procurava um desenvolvimento social, o que implica planejamento participativo, organização social, convívio e processos produtivos, além de fortalecimento de redes locais.

Nos anos seguintes — 1997 a 2001 — estas classes de programas focalizados para o melhoramento dos bairros, enfocados no melhoramento da qualidade de vida da população, tem como ideal um melhoramento físico e social sustentável; é assim

que começa a trabalhar com a participação cidadã no planejamento do território e surgem os primeiros programas de base para o Melhoramento Integral dos Bairros.

Entre as estratégias desenvolvidas pela Prefeitura Maior de Bogotá, identifica-se o *Projecto SUR com Bogotá*. Este setor da metrópole é de grande importância, visto que concentra a maioria dos povoados informais e, ao mesmo tempo a maioria da população em situação de pobreza e desigualdade. Como componente participativo, visa consolidar processos sociais para conseguir comunidades capazes de assumir e providenciar a solução dos seus problemas e a execução dos projetos (CAJA DE VIVIENDA POPULAR, 2004).

O ideal durante a implementação destes projetos era a coordenação e acordos entre os agentes e as instituições, além de integrar o componente de desenvolvimento social, que supõe a participação das organizações comunitárias para a tomada de medidas sobre o planejamento e a gestão do projeto. O projeto incluiu como eixo transversal o fortalecimento do tecido social, devido aos conflitos sociais e à violência característica da zona.

Apesar do esforço para incentivar a participação, sem a vontade da comunidade, os programas não terão sucesso, como o que aconteceu com alguns dos programas MIB :

E é que a participação não é restrita a um momento em particular, mas é um processo social, onde intervêm pessoas, organizações, instituições, é interativo, colaborativo, cooperativo, recíproco, o qual, à medida que é consolidado sobre bases de conhecimento, capacitação, experiência, comunicação, resultados e aprendizados, vai se criando uma cultura de tomada de medidas, equilíbrio de poder e governabilidade que leva para o apoderamento dos diversos agentes e setores participantes, típica dos estilos democráticos.(BRICEÑO, 2014, p.195. Tradução livre)

Portanto, é importante garantir transparência nos processos participativos, dar-lhe à comunidade espaços nos que se sintam livres para se expressar e participar, evitando que estes programas sejam vistos como um instrumento de manipulação para atingir interesses individuais e que as comunidades se sintam utilizadas. A participação neste estudo de caso não só é incentivada pelas instituições do Estado, mas também se abre campo no espaço dos movimentos e organizações sociais em nível de bairro, saindo da esfera eleitoral e jurídica, começando a se associar em prol do interesse comunitário, constituindo uma participação ativa dentro e a favor da comunidade, fortalecendo o tecido social e o conhecimento de novos mecanismos de

participação. O problema encontra-se nas atividades que são levadas a cabo por um curto tempo, posto que só se concentram na solução de necessidades urgentes sem articular ações políticas estáveis.

Não se pode determinar se a participação comunitária é um processo ineficiente ou não; datar vários pontos de vista e implementar este enfoque nos programas do governo tem suas vantagens e desvantagens. Por um lado implica maior planificação para garantir a participação da comunidade, avaliar e fazer um diagnóstico sobre a comunidade e seus processos participativos e a relação com o Estado para conhecer o grau de aceitação que terá o programa; estes dois pontos são importantes para garantir a participação. De outro lado, as redes sociais e organizações comunitárias devem ser aproveitadas como mediadoras entre a comunidade e o Estado, garantindo que se fará um trabalho em conjunto e que não há interesses clientelistas no meio.

Com a participação, se parte do reconhecimento dos moradores dos bairros já organizados, eles devem ser considerados como sujeitos conscientes e ativos na construção da convivência cidadã e de sua participação real e efetiva, não só no plano de contribuição de ideias para as execuções, mas também no âmbito de decisão e desenvolvimento da autogestão. O anterior implica uma participação ativa em todas as fases e atividades do processo: a identificação do problema, procurar uma solução, apresentar uma proposta alternativa, negociação e gestão dos recursos, execução e administração dos projetos, assim como a avaliação e controle do desenvolvimento do projeto. (Entrevista a especialista, Tradução livre)

### **1.5 Conclusões sobre a participação na Colômbia.**

A Carta Política de 1991 conseguiu produzir mudanças significativas no regime político e jurídico do país. Daquela democracia fechada que vinha do Frente Nacional<sup>14</sup>, queria-se produzir um salto a uma democracia participativa. Por isso a Constituição de 1991 e outros atos legislativos foram as fontes dos espaços de participação, de novas instituições que regularam a participação e de novos direitos para controlar e exigir efetividade do poder público.

Mas, na vida real, a participação tem encontrado muitos obstáculos. Por exemplo, as numerosas normas foram o primeiro grande obstáculo de participação. “Foram criados 29 casos formas de participação, mas, ao mesmo tempo, os

---

<sup>14</sup> O Frente Nacional foi uma coalisão política e eleitoral entre liberais e conservadores na Colômbia entre 1958 a 1974. As principais características deste período foram a sucessão de quatro períodos (durante 16 anos), um candidato presidencial escolhido por acordo bipartidário. O principal objetivo deste acordo político foi a reorganização do país, após o mandato presidencial do general Gustavo Rojas Pinilla.



regulamentos desenvolvidos para estas instituições e mecanismos cortaram as asas de muitos deles” (VELASQUEZ E GONZALEZ, 2003, p. 13. Tradução livre), deixando a participação cidadã limitada à consulta e a receber informação, com pouco acesso às principais decisões sobre a gestão para o desenvolvimento.

Mesmo que existam dificuldades, a participação cidadã continua-se desenvolvendo. Como se explicou neste capítulo, a participação é, sem dúvida, “um dispositivo democrático que melhora a eficiência e eficácia do governo distrital, abre o caminho para a transparência, facilita o diálogo entre o governo e os cidadãos e, nessa perspectiva, é favorável a uma mudança na visão de funcionários, líderes e moradores sobre seu papel na melhoria da qualidade de vida da sociedade” (VELASQUEZ E GONZALEZ, 2003, p. 14. Tradução livre). A participação também pode ter um papel na orientação de políticas públicas e na construção de processos de planejamento que visam à inclusão, equidade e desenvolvimento sustentável.

O objetivo de instaurar uma participação cidadã na Colômbia surge como um meio para renovar as estruturas formais da democracia, mas esta opera dentro de um quadro de relações sociais, políticas e simbólicas fortemente atravessadas pelo clientelismo. O que abre um fosso entre o cidadão e a esfera pública, a causa da corrupção e a desconfiança dos cidadãos para os políticos, o que é uma poderosa barreira de entrada para a participação.

O funcionamento da Carta Política de 1991 e da descentralização administrativa do Distrito Capital, em particular a eleição de Juntas Administradoras Locais (JAL) desde 1992, tem deslocado parcialmente o cenário das demandas urbanas do bairro à localidade. Apesar das suas limitadas funções, tanto líderes e organizações ligadas ao clientelismo quanto aqueles provenientes das experiências autônomas e críticas surgidas nos oitenta, têm visado participar eleitoralmente ou com projetos para os Planos de Desenvolvimento Local. No entanto, a apatia generalizada (por falta de informação ou interesse) dos povoadores, a reprodução dos vícios clientelistas nas JAL e a presença de *ediles* (representantes locais das JAL) independentes dos partidos tradicionais é ainda marginal. (Entrevista a especialista. Tradução livre)

A participação dos cidadãos se consolidou a meados dos anos 80. Neste momento, viu-se o surgimento de novos atores na arena pública e que pressionaram para fazer valer os seus interesses. Neste lance, os velhos atores sociais, muitos ligados ao mundo da política local, tentam manter o seu lugar, dando origem a novas formas de relação entre a sociedade e os dirigentes do Estado em nível local.

Por outro lado, são os níveis baixos da população que estão envolvidos nestes casos; sobretudo, comissões de participação da comunidade na saúde têm

maior número de representantes dos níveis econômicos mais baixos (VELASQUEZ E GONZALEZ, 2003, p.24). Isso é importante, porque a participação pública foi projetada principalmente para os setores mais pobres da população, até então excluídas dos circuitos de decisão.

O mais interessante é que começa a aparecer um conjunto de novos líderes: mulheres, alguns jovens, minorias étnicas, adultos mais velhos que nunca tinham se projetado no cenário público, que buscam renovar as estruturas tradicionais de liderança.

A participação não é só um problema de eficiência do sistema político, é uma prática central para a democracia que se quer, porque a construção da democracia só é possível com a cidadania e a participação consciente e ativa, as quais são uma ferramenta de primeira classe para a formação deste fim.

### **CAPÍTULO 3. A EXECUÇÃO DO PROGRAMA MIB QUANTO À CRIAÇÃO DE ENLEIOS SOCIAIS, À ABERTURA DE ESPAÇOS PARA A PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA E ÀS ESTRATÉGIAS DE EMPODERAMENTO DA COMUNIDADE DENTRO DA SUA VIZINHANÇA.**

A definição de participação comunitária dentro dos programas MIB ainda é um exercício complexo, visto que ainda não há clareza nos seus alcances nem nas regras de jogo. Durante alguns períodos, a participação converteu-se em pré-requisito para que os projetos recebessem financiamento internacional e, ao mesmo tempo, tiveram diferentes interpretações, como uma estratégia útil de capacitação para executar o projeto de desenvolvimento; por outro lado, era um meio de dar poder a grupos vulneráveis. Não obstante, seu impacto sobre a pobreza e sua capacidade para melhorar as condições sociais dos grupos vulneráveis é questionado.

Apesar de que o acordo 13 de 2000 estabeleça as decisões adotadas pela comunidade através do processo fixado, têm caráter vinculante no processo de tomada de decisões que involucra diferentes atores e instâncias. A cidadania e suas organizações não tem se refletir nos resultados do plano de desenvolvimento local, tal como seu respectivo orçamento de investimentos, seu esforço e suas ideias; tampouco recebem contas sobre a incorporação ou não das suas propostas. (TORRES 2007, p. 43. Tradução livre).

Pode-se afirmar que se deveria garantir adequados processos de participação, não só materializados em representatividade, mas também na construção coletiva dos processos e projetos de melhoramento da cidade. Como foi mencionado anteriormente, a participação comunitária é boa na teoria, porém tem muitas limitações na prática.

A inquietação é se a participação cidadã, exprimida tanto nos lineamentos da política do Governo nacional quanto em algumas das diferentes intervenções implementadas pelas instâncias governamentais, é suficiente e pertinente ou se os processos implementados para se propiciar a participação são uma das dificuldades para que os programas de Melhoramento Integral dos Bairros (MIB), desenvolvidos por parte das entidades territoriais, sejam do âmbito macro, e para que a incidência destes no âmbito local seja menor.

#### **3.1 Efetividade da vinculação da comunidade nos projetos de desenvolvimento**

Analisar a participação comunitária em um espaço urbano como o bairro, tomando como eixo fundamental seus habitantes, obriga a deter-se na percepção que estes têm dos bairros e na identificação dos meios para a busca da qualidade de vida. Parte-se

do entorno imediato do indivíduo, que é o bairro, onde se desenvolve a vida familiar e se estabelecem as relações com o entorno natural e social; o bairro pode representar ou constituir-se em um espaço vital onde os indivíduos se relacionam, participam e investem recursos materiais e esforço físico na sua conservação e melhora. A busca da qualidade de vida, a identidade cultural, o sentido de pertença, a convivência na comunidade e a participação, dentre outros fatores, poderiam desempenhar um papel fundamental no desenvolvimento ou estancamento do bairro (FIQUE, 2007, p. 228).

Segundo Hataya (2010, p.75), existe uma brecha entre a teoria da participação e a aplicação desta, estabelecendo três pressupostos: as metodologias de participação comunitária são restritas e não permitem diversificação segundo o contexto; não está circunscrita a participação comunitária dentro de uma agenda amplificada que inclua a governabilidade participativa e rejeitam-se novos modos de participação e reconsideram-se o conceito de participação comunitária. Ao que o especialista em programas de melhoramento de bairro e trabalho com planejamento participativo adiciona:

...é frequente, também, encontrar um discurso sobre o participativo, especialmente do institucional, sem uma aplicação e concreção real nos projetos, encontrando no melhor dos casos uma vaga incidência dos povoadores e, melhor, uma manipulação do conceito... O discurso participativo evidencia que não existe planejamento participante nas instituições, muitas vezes nem sequer como formulação teórica. Existe, sim, um jargão profissional ao falar de participação da comunidade, como algo no que as entidades e técnico vêm trabalhando, porém estes enunciados obedecem a um desconhecimento de tudo o que implica o processo de participação (Entrevista a especialista, Tradução livre).

Porém a participação é um processo dinâmico e mutável, obrigando a que o termo seja repensado em função dos diferentes modos que tem para manifestar-se nos diversos setores da sociedade. Toda participação tem uma razão de ser, um objetivo a cumprir; a ideia é participar para lograr algo, satisfazer uma necessidade e, em geral, é uma necessidade do grupo.

A partir do visto anteriormente, podem ser ressaltados uns casos nos que o princípio de participação nem sempre funciona, por exemplo, na Uganda, país no qual estão sendo executados vários projetos participativos com organizações, porém sem os resultados esperados, destacando-se o fato da distribuição desigual de conhecimentos e habilidades entre os beneficiários, o que impede que todos participem na tomada de decisões. Isso quer dizer que durante o processo preparatório para a execução dos projetos a comunidade não está adquirindo os conhecimentos

necessários (BRETT, 1996 p. 56). Outro fator que destaca Brett (1996) é o tempo, especialmente no que diz respeito à participação dos habitantes dos assentamentos de origem ilegal, devido a que a tomada de decisões no projeto exige membros qualificados. Isso prejudica o compromisso e a contribuição de outros interessados, porém não capacitados, levando a que alguns líderes se aproveitem do trabalho dos demais.

Em terceiro lugar, pode-se entorpecer o processo por causa da debilidade do governo local e das mesmas organizações comunitárias. As duas instituições podem estar sendo influenciadas por interesses que não envolvem as necessidades coletivas ou, por outro lado, a falta de capacidade administrativa e financeira. Além do já mencionado, há que incluir o tempo como fator principal no conflito entre o conceito de participação comunitária e sua aplicação, já que todo processo humano necessita uma quantidade de tempo maior do que a burocracia pede para a implementação dos projetos. Outro problema que pode derivar da participação da comunidade é que os interesses da comunidade sejam totalmente diferentes dos objetivos planejados pelo programa; esta contradição o faz totalmente ineficaz. Entretanto, isto se transforma em um aspecto positivo se se respeitam as iniciativas propostas pela comunidade.

Fracasso (2000, p. 15) estabelece que o enfoque participativo não se ajusta a todos os entornos nos programas de desenvolvimento. Esta contratura é enfatizada quando a participação comunitária é concebida como um fim, ou seja, que esta pode levar ao empoderamento ou, por outro lado, pode ser usada como um meio para reduzir custos.

Estes enfoques distinguem-se entre argumentos de eficiência (a participação como instrumento para lograr melhores resultados do projeto) e argumentos de equidade e empoderamento (a participação como um processo que melhora a capacidade dos indivíduos para melhorar sua qualidade de vida e facilitar a mudança social em proveito dos grupos desfavorecidos ou marginados) (CLEAVER, 2002, p, 226. Tradução livre ).

Cleaver (2002, p.144) define isto como uma dicotomia entre a eficiência e o empoderamento, havendo, assim, um dilema entre os meios e os fins. Por isso classifica os modos e os fins da participação. Ver **tabla 1**. Deixa-se claro que a eficiência reclamada por agentes externos (que são os que financiam os projetos) não concorda com o interesse ou com os fins da comunidade, já que as diferentes formas de participação na prática implicam diferentes fins, devido à mistura de interesses.

**Tabla 1. Formas e fins da participação**

<b>Forma</b>	<b>De cima para baixo</b>	<b>De baixo para cima</b>	<b>Função</b>
Nominal	Legitimação	Inclusão	Visibilização
Instrumental	Eficiência	Custo	Médio
Representativa	Sustentabilidade	Favorecimento	Voz
Transformativa	<i>empowerment</i>	<i>empowerment</i>	Médio/ Fim

Fonte: CLEAVER, 2002, p. 144. Tradução livre

A prestação de contas é outro elemento que influi na efetividade da participação comunitária. Em geral, a prestação de contas tem duas direções: para cima ou para baixo. Para envolver os membros da comunidade no processo de implementação de um projeto de desenvolvimento é preciso a prestação de contas do provedor do projeto aos beneficiários, ou ao, contrário, a prestação de contas nos projetos participativos é reconhecida à medida que avança a descentralização administrativa (HATAYA, 2010. p. 65). Durante os processos de implementação do programa, a prestação de contas à comunidade vira simplesmente um meio rotineiro e mecânico para informar, convertendo-se em uma formalidade para responder às demandas das instituições financiadoras.

Não só o conceito de participação comunitária tem dificuldades no momento da sua aplicação, mas, antes, o conceito de comunidade também gera problemas para a aplicação de programas com enfoque participativo-comunitário. A comunidade não pode ser considerada como uma amálgama homogênea, pois a comunidade é heterogênea e, portanto, todos os seus aspectos e membros devem ser considerados durante os projetos participativos. “A estrutura da comunidade local tem numerosos estratos e os interesses e valores de cada estrato são diferentes. Por conseguinte, a preconcepção da comunidade e a suposta população objetivo de um projeto de desenvolvimento gera uma sociedade uniformemente carente de poder pode ser errada.” (HATAYA, 2010, p. 71. Tradução livre).

O especialista em programas de melhoramento de bairro e trabalho com planejamento participativo, expõe sua opinião sobre a participação nos projetos de melhoramento de bairros, a qual não é totalmente aplicada como o diz a teoria: “Por conseguinte, se localizam destaques participativos em componentes parciais de um projeto chamados ideia e formulação inicial, autoconstrução, desenho participativo,

mecanismos de controle cidadão (*veedurías*), financiamento etc. Mas não se acha um projeto que, coerentemente, tenha sido planteado, considerando o componente da participação popular de uma maneira integral” (Entrevista a especialista. Tradução livre).

Para concluir, existe uma série de aspectos que limitam a participação ativa dos membros de uma comunidade em programas de desenvolvimento. Neste sentido, se manifestam problemas como a pouca confiança nos processos de mudança por falta de informação sobre eles. Os habitantes que não pertencem às organizações vicinais apresentam dificuldades de acesso à informação; isso desmotiva a muitos a inserir-se nas atividades projetadas pelo programa de desenvolvimento. Além disso, também está o problema da capacitação para afrontar os novos processos de participação comunitária. As deficiências na capacitação da comunidade se manifestam em receios no momento de apresentar-se propostas de projetos dirigidos à incorporação de melhoras para a comunidade, isto é, há boas ideias, disposição para melhorias, porém também há temores no momento de afrontar e de responsabilizar-se por um projeto.

Apesar do exposto antes, pôde-se captar através da pesquisa de opinião realizada (ver anexo 3) que existem fatores que favorecem a participação dos membros da comunidade nos projetos. Na **Tabla 2**, sintetiza-se o exprimido pelos moradores membros e não membros das organizações vicinais. Na primeira coluna, recolhem-se as dimensões extraídas do discurso dos moradores, e nas colunas seguintes, expõem-se as opiniões dos que participam ativamente nas associações de vizinhos e daqueles que não fazem parte delas. Entre os aspectos que se puderam captar temos o interesse na participação nos assuntos da comunidade, que é um fator que poderia favorecer, dando a possibilidade de dar poder aos vizinhos de sua realidade, além do que são consideradas as novas formas de participação comunitária, como os encontros comunais, uma forma de dar poder às comunidades organizadas.

Notando que a população, em termos socioeconómicos, que está assentada nas zonas de desenvolvimento irregular, apresentam umas características comuns, pois a maioria estão na margem baixo da pobreza e alta vulnerabilidade social, em Bogotá são nomeados estratos socioeconômico 1 e 2, em alguns casos a população chega ao

ponto extremo da pobreza. São geralmente lares formados recentemente, monoparentais ou diferentes núcleos familiares. Estas zonas tem muita população considerada vulnerável como são as crianças, mulheres grávidas e adultos maiores. A maioria da população a causa de seus baixos níveis educativos pertencem ao trabalho informal, sem direito ao sistema de saúde e o sistema de pensão.

**Tabela 2. Os aspetos que favorecem ou não a participação nos programas para o desenvolvimento das comunidades.**

<b>Dimensões</b>	<b>Membros de alguma organização da comunidade</b>	<b>Não pertence a nenhuma organização</b>
<b>Desejo de participar em equipe</b>	Encontram-se interessados nos novos espaços de participação que são oferecidos.	Percebe-se confiança nos processos de participação e os representantes da comunidade.
<b>Qualidade da informação</b>	A informação que é fornecida sobre os projetos e a gestão dos recursos é boa, mas precisa-se de maior divulgação.	Mesmo que a divulgação não seja boa, a comunidade conhece mecanismos de participação.
<b>Oficinas de capacitação</b>	As oficinas favorecem a pratica de estratégias participativas.	O aprendizado nas oficinas permite, depois, que a comunidade elabore projetos que atendam às suas necessidades.
<b>Integração entre os moradores da comunidade</b>	A comunidade se une quando tem que reivindicar pelo seu bem-estar.	A união dos vizinhos não se expressa como deveria, sobretudo quando se realizam projetos pela comunidade.
<b>Defesa dos interesses da comunidade</b>	Sem as iniciativas da vizinhança não é possível realizar projetos de interesse comum.	Só a comunidade organizada pode defender seus interesses.

Fonte: População alvo dos bairros de Ciudad Bolívar e o Bairro San Isidro na localidade de Chapinero.

Evidenciou-se que se está dando um processo lento de participação comunitária, onde as comunidades estão assumindo mais responsabilidade sobre os assuntos coletivos, o que compromete seu desenvolvimento e estão assumindo a responsabilidade de alguns projetos de maneira efetiva. Existe a convicção, nas comunidades, de que a defesa dos seus interesses e a luta pelo reclamo da satisfação



das suas necessidades é parte da responsabilidade do coletivo. Já o que afirma o especialista nos programas MIB trabalho junto com instituições distritais para implementar estes programas: “Os efeitos produzidos pela ação do Estado demonstram claramente que as soluções para os problemas dos assentamentos urbanos exigem métodos de intervenção que promovam, em todas as etapas e processos a participação voluntária das pessoas através dos anos, formando com os próprios esforços um lugar para viver, deve-se considerar seriamente as condições, as possibilidades e os limites da nossa sociedade na resolução deste problema” (Entrevista a especialista, Tradução livre).

Apesar de que os habitantes do bairro, que não pertencem às Associações de Vizinhos, não participam massivamente nas convocatórias, nem das atividades culturais e esportivas, em geral, há elementos que revelam interesse deles pelos assuntos do coletivo. Entretanto, captou-se que falta aproveitar esse interesse em ações mais articuladas, que poderia suceder com uma comunicação mais efetiva entre os moradores. Um fator elucidativo da pouca participação dos não membros das associações de vizinhos poderia estar na falta de convocatória ou por problemas no fluxo de informação entre os vizinhos.

No que se refere às relações com os entes públicos, descobriu-se que há contato entre estes e as Associações de Vizinhos, existindo canais regulares e conhecimento dos mesmos, apesar disso, em matéria de planejamento de projetos, encontrou-se que são poucos os que têm sido propostos por parte das comunidades.

Nota-se que a participação das comunidades não tem ainda a força que deveria ter com as novas estratégias de participação das comunidades na gestão pública. As comunidades ainda não possuem as ferramentas que favoreçam uma participação mais ativa nos assuntos da coletividade. Como o expresso a liderança de um bairro: “Nós estamos sempre em capacitação. Estamos assistindo à terceira oficina que nos está dando a prefeitura, já que neste momento, como entidades sem fins lucrativos, temos mais obrigações, temos que assistir esses cursos, por exemplo, para que a secretaria saiba como fazer as atas, para que a tesoureira saiba levar o registro contábil das receitas a as despesas, para que o representante legal saiba como vão os registros contáveis. O curso se chama Obrigações, responsabilidades contáveis

e financeiras” (Entrevista a liderança comunitária, Tradução livre). O que ela quer expressar é que, mesmo que eles façam muitas oficinas para se capacitar, os temas são muito básicos e estes não permitem levar a cabo projetos de melhoramento integral dos bairros.

Percebeu-se que não existe, nas comunidades, uma alta avaliação das iniciativas do Estado na promoção da participação. Neste sentido, as comunidades também devem gerar mecanismos que conduzam à incorporação progressiva dos moradores nos modelos da organização comunitária, para que tomem as iniciativas de melhoras e inovações na recuperação dos espaços habitados, assim como na conformação e ativação dos espaços e encontros comunais.

### **3.2 Resultados dos programas MIB e a incidência da Participação Comunitária**

As políticas de Melhoramento Integral de Bairro são encaminhadas à implementação de ações para as condições físicas dos assentamentos tenham melhor desenvolvimento e uma paulatina incorporação na cidade. Contudo sua lógica e linhas de ação têm mudado; inicialmente estava centrada no saneamento básico e na tenência da terra, transitando lentamente para o melhoramento integral das condições físicas e humanas deste tipo de assentamentos ilegais, mediante o estímulo da participação comunitária e a melhora na gestão dos serviços urbanos (TORRES, 2009, p, 140).

A participação comunitária faz parte dos objetivos destes programas, de maneira que tem como base a comunidade e suas organizações para a execução das obras. Estabelece três linhas de ação para os seus programas. A primeira é a sensibilização da comunidade, fazendo com que os meios de comunicação informem sobre o projeto. A segunda, estabelece estratégias de planejamento participativo durante todo o projeto para que este seja realizado de acordo com as necessidades do bairro e de seus habitantes. Por último, propõe trabalhar junto com organizações bairristas e fortalecê-las para fazer mais fácil o processo de aproximação à comunidade e deixar entes capacitados para a sustentabilidade do projeto e para a proposta de novos (ROJAS, 2009, p. 198).

Foram estudados os três anteriores eixos, Comunicação, Planejamento Participativo e Fortalecimento das Organizações Comunitárias nos programas de

Melhoramento Integral dos Bairros desde 1995-2007, com o objetivo de identificar a percepção da comunidade frente aos programas MIB e se estes representam solução para as necessidades dos bairros, se existe confiança no Estado e se existe uma participação comunitária durante a implementação do programa.

### **3.2.1** O Programa Integrado de Desarrollo de la Zona Oriental de Bogotá — PIDUZOB, fase I, 1972.

O PIDUZOB foi um programa integral entendido como uma sequência predeterminada de ações para a consecução de um objetivo, que se centrará no desenvolvimento urbano da zona oriente de Bogotá. Aquelas ações foram orientadas desde a conceitualização da integralidade, onde confluem, além dos aspectos físicos, os sociais, os econômicos e os políticos, a diagnosticar, analisar, propor e executar programas menores para intervir de maneira concreta a zona oriente e lograr, deste modo, atenuar as problemáticas social e física que se estavam apresentando na zona.

Consideram-se como “objetivos específicos o melhoramento social dos bairros que correspondem a esta zona para lograr a estabilização das famílias no lugar de residência, a racionalização e aproveitamento de terrenos não utilizados para evitar a dispersão da cidade, a descentralização dos movimentos da metrópole de Bogotá, a pavimentação de rodovias que contribuam ao melhoramento ambiental e ao estabelecimento de mais rotas de ônibus, junto com a construção de instalações para atender as demandas de Bem-estar Social da população” (SALAZAR, 2010, p, 11. Tradução livre)

Com respeito ao modo de consumação, o PIDUZOB se centrou em formular subprogramas setoriais, que tinham como estratégia a construção física de equipamentos e infraestrutura para a zona oriente, os quais foram agrupados em quatro grandes grupos de análises: programas de infraestrutura, compostos pelos programas de pavimentação e rodovias, esgoto, energia; programas sociais, compostos pelos programas de centros comunitários, saúde, educação e moradia; programa projeto líder, eu propõe o desenho da Avenida Oriente ou da *Avenida de los Cerros*. Por último, foi planteado um programa chamado de Melhoramento Institucional, onde se davam as normas para lograr a integração das entidades que dirigiram cada subprograma (RINCÓN, 2007,p.186).

O enfoque social do programa tinha como objetivo: construir centros comunitários com o fim de capacitar, formar e educar os moradores da zona oriente e focar-se a elevar o desenvolvimento social da comunidade, mediante programas educativos e de lazer, que se desenvolveriam nestes centros (DAPD, 1973, p., 38). As atividades que se plantearam ofereceram à comunidade serviços socioculturais focalizados na participação comunitária, serviços de entretenimento e esporte, e serviços especiais que incluíam assessoria jurídica e creche.

Entretanto, a comunidade da zona oriente frente à proposta do PIDUZOB concentrou-se e reuniu-se para discutir os propósitos deste, concluindo que a proposta dos subprogramas os prejudicava diretamente; cientes deste fato, organizaram-se para defender o direito ao solo urbano, processo que se caracterizou por sete momentos de enfrentamentos entre a administração local e a comunidade da beira das colinas orientais (ARIZA, 1980, p. 32).

Baseados no livro *Luchas de clases por el derecho a la ciudad*, do GRUPO DE ESTUDOS JOSÉ RAIMUNDO RUSSI diz que houve um primeiro momento, em 1972, quando se informa à comunidade sobre a execução do PIDUZOB; por sua iniciativa se constituem os Comitês Pro-defesa da zona oriente de Bogotá, que tinham como primeiro propósito investigar sobre os verdadeiros objetivos do Plano. Estes comitês foram conformados por algumas juntas de ação comunal, membros de partidos da oposição da administração do momento, como também por pessoas diretamente vinculadas.

Um segundo momento é no final do ano de 1972, quando os Comitês Pró-defensa são constituídos legalmente; paralelamente, a administração inicia os processos de evacuação de modo arbitrário, então a comunidade reage em defesa própria frente a estas ações anti-invasoras. Os Comitês Pró-defensa, junto com a comunidade, solicitam a primeira lista de exigências à administração, o qual é centrado na estabilidade da moradia e em que as negociações devem ser conjuntas para, assim, dar uma solução justa aos afetados. Durante este processo, é expulso o partido comunista, que tinha apoiado a causa, visto que seus interesses eram fortemente políticos em procura de apoio para as próximas eleições (GRUPO DE ESTUDOS JOSÉ RAIMUNDO RUSSI, 1975,p.97).

O terceiro momento, e dá entre janeiro de 1973 e 1973. Neste se apresenta a segunda lista de exigências com o mesmo objetivo do anterior. Reúnem-se diretamente a Prefeitura com os Comitês Pró-defesa. Igualmente, a população que se opunha ao PIDUZOB convoca diferentes manifestações como a movimentação do primeiro de maio, como representação da luta operária pelos seus direitos a uma moradia digna na cidade, e a segunda, a consolidação e a publicação do jornal *Nuevo Oriente*, que terá como propósito concreto informar e divulgar na comunidade aquilo que estava decidindo a administração e os comitês pró-defesa (GRUPO DE ESTUDOS JOSÉ RAIMUNDO RUSSI. 1975,p.108).

Em um quarto momento, entram novos ativistas como estudantes e líderes comunais, propondo uma mudança no que se refere à manifestação, já que não fazem mais manifestações massivas, pois se preferem reuniões locais que têm o firme propósito de divulgar e defender a lista de exigências que tem realizado o grupo representante da zona. O novo grupo convoca à “Unidade da Zona Oriente”, começando a liderar, conformar e estabelecer novos comitês; para atingir este propósito se organiza um seminário de vizinhos que tem por objetivo capacitar e conscientizar os habitantes da zona. Apesar de que neste período apresentaram-se fortes confrontações entre o Estado e os grupos de resistência, o governo segue mantendo sua iniciativa frente ao plano e assegura concretizá-lo com a ajuda da mesma comunidade (GRUPO DE ESTUDOS JOSÉ RAIMUNDO RUSSI,1975,p.127).

O seguinte período se caracteriza pela movimentação da comunidade da zona, que é a resposta que se dá ante as ofensivas da administração que tem a firme decisão de construir a via, a comunidade se une e é o momento de maior unidade onde se logra uma grande movimentação das massas. Como fato simbólico se realizou um cortejo fúnebre que aludia ao enterro da avenida dos Cerros, estas ações beneficiam à organização da zona oriente e deixa em uma posição derrotista e desvantagem à administração.

Em um sexto momento, houve o enfraquecimento dos comitês por causa das compras das vontades por parte do Estado, que oferecia benefícios a cambio de sabotar as posições que os comitês determinassem. Aproveita-se a situação por parte da administração e começam-se as obras do PIDUZOB, deixando desconcerto nas

comunidades que tinham lutado por não ser removidas. Entretanto, a educação política das comunidades começa a encontrar eco em vários espaços políticos e de movimentos sociais a nível nacional, demonstrando que estão fazendo o necessário para conscientizar à população da sua participação para a tomada de decisões (GRUPO DE ESTUDOS JOSÉ RAIMUNDO RUSSI, 1975,p.148).

O último momento começou com as demolições de diferentes bairros no oriente da cidade, com um ponto contra: as ações se levam a cabo sem finalizar as negociações com os habitantes e sem cumprir as promessas que oferecia a administração. Os poucos comprometidos em continuar sua luta pelos direitos das comunidades conformam equipes de trabalho que pretendem tomar o processo como uma experiência de como organizar grupos resistentes frente às decisões que não beneficiam às comunidades.

Neste programa, se deram os primeiros esforços da comunidade por ser escutada e por participarem das decisões; segundo o projeto, a comunidade não foi envolvida neste momento, porque o planejamento está enfocando em equipar a cidade de rodovias que permitam a movimentação eficaz e rápida dos cidadãos; há estabelecimento de equipamentos, mas estes se localizarão nos prédios vazios e distantes da cidade informal que estava crescendo paralelamente com a cidade.

**3.2.2** O Programa Integrado de Desarrollo de la Zona Oriental de Bogotá – PIDUZOB, fase II, ou Programa Integral de Desarrollo Urbano de CIUDAD BOLÍVAR, 1983-1994.

Até 1986 o sistema político colombiano era fechado. O único instrumento de intervenção dos cidadãos e das cidadãs no cenário público era o voto para a eleição do Presidente da República e dos membros dos corpos da representação política (câmara de *veedores* municipais, assembleias estaduais e Congresso Nacional). De resto, careciam de instrumentos e canais institucionais que os habilitaram para incidir nas decisões públicas. “Nessas circunstâncias, a interação entre governantes e governados em períodos não eleitorais tinha lugar através da movimentação e do protesto reivindicativo e, principalmente, do uso de canais informais articulados por meio de redes de clientela controladas rigidamente pelo dirigismo político” (VELÁSQUEZ Y GONZÁLEZ, 2003, p. 43. Tradução livre).

Com este modelo clientelista de fazer política, fecharam-se as possibilidades de promover a organização da comunidade como estratégia para articular suas demandas. Como vimos no parágrafo anterior, perdeu-se a capacidade para ver o público como uma esfera na qual os cidadãos puderam intervir no desenho do seu desenvolvimento, já que a definição do público se limitou à transação de ajudas e favores por lealdades políticas.

Em 1983, é planejado implementar o Programa de Desarrollo Urbano Integrado de CIUDAD BOLÍVAR, o qual propunha intervir grande parte do setor sul ocidental de Bogotá caracterizado pelo seu enorme crescimento e concentração da pobreza. Seu objetivo principal era criar um polo de desenvolvimento na zona sul-ocidental, mediante o investimento local em obras de infraestrutura, principalmente, para consolidar o assentamento existente e começar a incorporação ao desenvolvimento das áreas agrícolas confrontantes com o fim de induzir o desenvolvimento nesta área, melhorando a qualidade de vida dos habitantes.

Apesar das recomendações, o plano não deu importância aos requerimentos de planejamento como férias ou centros de abastecimento de alimentos; os estudos realizados por PLANEACIÓN DISTRITAL sobre a legalização dos bairros, a proteção do meio ambiente e a construção de uma estação rodoviária em todo o setor também não contemplou, dentro das suas estratégias para melhorar a qualidade de vida dos seus habitantes, a geração de emprego e a elevação significativa das rendas da população, principal causa do deterioro das suas condições de vida. Isso tem feito que a conexão deste território rural com a parte urbana de Bogotá seja com a localidade de maior população em pobreza e miséria.

Por esta razão, a comunidade seguiu acudindo às JAC como mediador entre as empresas de serviços públicos e a comunidade, continuando com uma relação transacional. Paralelamente, os movimentos esquerdistas e opositores do Estado se fortaleciam, os moradores dos bairros populares, ao não confiar nas instituições estatais, começaram a vincular-se a estes grupos, razão pela qual o programa de Desenvolvimento Urbano de CIUDAD BOLÍVAR serviu como mecanismo de detenção destes movimentos através do fortalecimento da presença das entidades estatais (HATAYA, 2010, p. 310).

Nos anos 90, as autoridades distritais não se relacionavam muito com estes bairros e os habitantes tiveram que lutar para satisfazer suas necessidades básicas mediante a ação coletiva. A comunidade teve que organizar-se para adiantar o processo de regularização. As JAC eram o canal principal para comunicar as necessidades dos residentes do governo distrital e “a liderança forte e efetiva era essencial para adiantar a regularização” (HATAYA, 2010, p. 318. Tradução livre). Entretanto, os líderes comunitários se envolviam frequentemente em corrupção, prejudicando e impedindo os diálogos entre o governo distrital e a comunidade.

O programa neste período (anos 90) baseia-se na construção da cidade neoliberal: caracteriza-se pelo desenvolvimento, pela conservação e pela renovação. A construção da valorização urbana “se caracteriza pela função do planejamento, encarregada de organizar a cidade como espaço de produção e reprodução das forças de trabalho” (CORTES, 2007, p. 195. Tradução livre). Isso, junto com o clientelismo, dá origem a uma série de protestos populares que se instauraram na localidade de CIUDAD BOLÍVAR.

Esta greve se levou a cabo em 1993 e suas razões de luta concentram-se no desenvolvimento econômico que vinha assumindo a metrópole de Bogotá e onde se manifestou todo um processo de inconformidade que foi organizado pelo setor juvenil e comunal que consagra as reivindicações mínimas em torno dos problemas que afetam o bairro CIUDAD BOLÍVAR. São elas: o apagão, conhecido popularmente como a hora Gaviria, que conduz a que haja em Bogotá um racionamento de energia de até 9 horas; a politicaria incessante que existe na localidade, já que CIUDAD BOLÍVAR é um espaço de conflito e oportunismo por parte dos partidos tradicionais; a corrupção que afeta à localidade, encabeçada pelos prefeitos e vereadores, pois desperdiçavam recursos destinados ao investimento social; o alto custo nas tarifas de serviços públicos; o abandono das rodovias e transportes, já que, a princípio da década de noventa, a estrutura rodoviária em CIUDAD BOLÍVAR se caracteriza por atalhos intransitáveis e pelo alto custo do transporte público em Bogotá; o desemprego e a pobreza, já que a economia familiar e os moradores de CIUDAD BOLÍVAR eram considerados como agentes sociais sem futuro, sem rendas familiares, com miséria e desemprego (ZIBECHI, 2008, p. 156).



Esta é a maneira como o protesto popular em CIUDAD BOLÍVAR reconstrói as primeiras normas, que permitem que as classes subalternas se focalizem frente a todo um contexto de desenvolvimento da cidade e onde assumem, como mecanismo de ação coletiva, o protesto popular frente ao modelo neoliberal que se instaura este lugar.

### 3.2.3 Obras con Saldo Pedagógico — OSP, 1996-2001

Este programa surgiu com o objetivo de melhorar e fortalecer as redes sociais nos bairros por meio da construção de espaços públicos a pequena escala nos bairros que estavam dentro dos programas de melhoramento integral.

As organizações aprendem, melhoram sua prática, respondem a problemas públicos e se desempenham melhor quando encontram respaldo em uma política pública (financiamento, informação, capacidades) e logram estabelecer laços de cooperação entre si e com outros atores. (CASA EDITORIAL EL TIEMPO e FUNDACIÓN CORONA, 2001, p. 30 Tradução livre)

De acordo com o mencionado, apoiavam-se economicamente três projetos propostos pelas organizações das comunidades a cada ano. CIUDAD BOLÍVAR é a localidade com maior número de projetos propostos. Contudo, é interessante ressaltar que, entre os vencedores, estiveram presentes iniciativas oriundas de BOSA, USME, SUBA, CHAPINERO; foi uma experiência que cobre mais de uma localidade (DANCOURT, 2008, p.4), ver **tabla 3**. Com relação à temática, cinco das doze experiências vencedoras eram dedicadas à melhoria dos bairros, três à cultura, uma ao meio ambiente, uma à formação cidadã e uma ao espaço público e convívio, ver **tabela 4**.

**Tabela 3. Número dos projetos inscritos e financiados durante o Programa Obras con Saldo Pedagógico 1996-2000.**

<b>Atividade</b>	<b>1996</b>	<b>%</b>	<b>1997</b>	<b>%</b>	<b>1998</b>	<b>%</b>	<b>1999</b>	<b>%</b>	<b>2000</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
Organizações inscritas	302		369		582		868		1217		3338
Etapas de consenso	247	81,7	213	57,7	268	46	301	34,6	491	40,3	1520
Projetos realizados	92	37,3	109	51,1	103	38,4	236	88	156	31,7	696
Inversão em milhões de pesos colombianos	2733		2759		3433		9821		8843		
Inversão promedio durante o projeto		29,7		5,38		33,3		41,6		56,6	

Fonte: ESCALÓN, 2005. Tradução livre

**Tabla 4. Tipo de projetos OSP feitos nos anos 1997-2000**

Projeto	1996	1997	1998	1999	2000	Total	%
<b>Espaço Verde</b>	55	72	51	120	45	343	49.28
<b>Salões comunitários</b>	29	20	13	34	22	118	16.95
<b>Estradas para pedestres</b>	8	17	18	75	57	175	25.14
<b>Melhoramento da qualidade de vida</b>				7	32	39	5.6
<b>Parques o espaços esportivos</b>			21			21	3.02
<b>Total</b>	92	109	103	236	156	696	100

Fonte: ESCALÓN. 2005. Tradução libre

Mais além dos resultados quantitativos, o programa Obras com Saldo Pedagógico dá ao manifesto a presença de uma cidadania ativa na cidade. Cada organização que participa é aparceirada por um grupo de cidadãos que tem decidido agir e construir seu próprio futuro e o da sua comunidade, que não espera passivamente a ação do governo.

Durante este período, também se levaram a cabo os encontros cidadãos, com o propósito de aproximar a Administração Distrital às prefeituras locais, às organizações sociais e às comunidades. Estes encontros tinham como objetivo o melhor conhecimento das realidades locais por parte da administração local, aumentar a circulação de informação na comunidade e permitir que as personas, as organizações e as instituições pudessem incidir nas decisões relacionadas com o público. Ver as cifras de participação na **tabla 5**.

**Tabla 5. Número de encontros cidadãos na cidade de Bogotá e número de participantes 1998-2004**

Ano	Número de encontros	Participantes
1998	440	46.818
1999	371	35.833
2000	358	31.716
2001	270	48.482
2004	288	55.841

Fonte: PREFEITURA MAIOR DE BOGOTÁ, 2004. Tradução libre

Uma crítica forte a estes encontros cidadãos se deve a que a decisão final ainda fica à disposição das Juntas Administradoras e dos prefeitos locais. Em consequência disso, há uma tensão entre democracia representativa e democracia participativa, gerando desconfiança neste mecanismo de participação. “Através dos

encontros não se tem sido produzido um fortalecimento das comunidades locais...levando a um descenso na associação em organizações voluntárias em Bogotá entre 1997 e 2000; pode se explicar, dentre outros motivos, por que os encontros cidadãos levados a cabo, em lugar de movimentar organizações, puseram em ação a cidadãos tomados individualmente” (SUDARSKY, 2003, p. 225. Tradução libre).

Ainda, Obras con Saldo Pedagógico segue sendo um projeto exitoso ao mudar o padrão de dependência partidista da ação comunal com a Administração Pública e os *vedores*. Através de uma pesquisa de opinião para o projeto Bogotá, pergunta-se sobre quem contribui com a melhoria da sua qualidade de vida na cidade; 26% dos entrevistados respondeu que as juntas de ação comunal e 13%, as organizações cívicas (DANCOURT, 2008, p.6). Em poucas palavras, para as comunidades, estas organizações desempenham um papel destacado a melhoria da qualidade de vida da cidade.

Mas, se levarmos em consideração a opinião do especialista nos programas MIB trabalho junto com instituições distritais para implementar estes programas, o programa não foi tão exitoso assim na aplicação da participação: “Na verdade, foi muito difícil cumprir com as expectativas que o programa apresentava; tivemos a limitação dos recursos e depois da capacitação; as comunidades apresentaram centenas de projetos que foram submetidos à votação e depois tínhamos que decidir quais entravam no orçamento. Ao final, só foram desenvolvidos um ou dois projetos por bairro. A consequência desta ação foi o descontento dos moradores dos bairros nos quais criamos uma grande expectativa” (Entrevista a especialista, Tradução libre).

A ação de uma comunidade organizada não é só um meio para resolver necessidades não satisfeitas, recuperar ou melhorar a qualidade de vida. As organizações comunitárias existem como ativo social e suas ações representam uma oportunidade para formar cidadãos proativos e responsáveis e para consolidar um tecido social baseado na confiança e a cooperação.

Segundo o relatório anterior, *Bogotá, como vamos*, (ESCALÓN, 2005,p. 38), criou os projetos de Obras con Saldo Pedagógico que permitiram que

predominasse o interesse geral sobre o particular, que procurasse alternativas que melhorassem a qualidade de vida nas comunidades, destacou a autonomia e a autogestão comunitária e aumentou a eficiência do investimento de recursos do Estado por meio de prioridades estabelecidas pelos mesmos habitantes dos bairros.

Se chegasse a considerar as atividades para inter-relacionar-se com a comunidade e com as organizações comunitárias existentes, ter-se-ia: um primeiro componente, a sensibilização da comunidade, através das convocatórias para desenvolver projetos propostos por eles mesmos e os encontros cidadãos, como espaços para informar sobre os temas de interesse da comunidade. E um segundo componente, em relação ao planejamento participativo, o aspecto de maior evidência são os projetos propostos pelas comunidades que foram apoiados econômica e tecnicamente pela prefeitura, sendo, assim, consequência do terceiro componente, que é o apoio a organizações, pois, para realizar os projetos, devem contar com uma capacitação durante, antes e depois da execução do projeto.

#### **3.2.4** Projeto de Melhoramento de *Bairros Sur con Bogotá*, 1999-2003.

Este Projeto e o Programa de Desmarginalización fizeram parte do plano de desenvolvimento: *Por la Bogotá que queremos*, do prefeito Enrique Peñalosa, junto com o POT, tinham como objetivo “recuperar os espaços públicos onde se compartilha socialmente a cidade e devolver um elemento primário ao homem para que possa começar seu processo de ressocialização com seu entorno e concidadãos” (PREFEITURA MAIOR DE BOGOTÁ, 1998, p. 11. Tradução livre).

O *Projeto Sur com Bogotá* como tal, procurava contribuir à melhoria sustentável da qualidade de vida da população em maiores condições de pobreza em 41 bairros de três localidades no sudeste da cidade, através da inter-relação de diversos atores no desenho, a execução, o seguimento, a avaliação e o ajuste de ações integrais de desenvolvimento (PREFEITURA MAIOR DE BOGOTÁ, 1998, p. 11).

O processo de planejamento participativo constitui um dos princípios mais importantes do Projeto Sul com Bogotá e a socialização das experiências adquiridas em seu desenho metodológico e implementação, o significa um elemento fundamental de aporte para o desenvolvimento de um modelo de gestão dirigido aos programas de Melhoramento Integral dos Bairros, além de evidenciar-se como um

veículo importante para apoiar a organização comunitária, qualificar seus mecanismos de participação política e gerar a apropriação dos processos, projetos e obras realizados em favor do desenvolvimento da comunidade.

O componente de participação comunitária propôs promover e qualificar a participação das comunidades no planejamento, execução e controle das medidas de melhoramento nas zonas intervindas. O desempenho deste componente viu-se prejudicado devido ao tempo, já que se retardou muitos projetos devido à formalização do financiamento; por conseguinte, deu-se uma defasagem na divulgação do projeto e o processo do planejamento participativo.

Nas fases do projeto em que se promoveram, como eixo transversal, a participação na fase de preparação, deveria existir a divulgação e a aproximação da comunidade, que se compôs de vários elementos: “A identificação e caracterização das organizações sociais foram identificadas e contatadas 70 organizações (35 JAC, 35 Organizações sociais) que correspondem a 74% das organizações existentes na zona. O contato com as organizações é um mecanismo essencial para a sensibilização da comunidade, já que podem servir como interlocutores, mediadores e, sobretudo, multiplicadores da informação na comunidade” (PREFEITURA MAIOR DE BOGOTÁ, 2004, p. 27. Tradução livre). Paralelamente fizeram-se eventos para a apresentação do projeto.

Ampliaram-se os canais e os espaços de comunicação e informação, nomeando 179 coordenadores de quarteirão; no princípio iam ser partícipes unicamente do programa Gestão Compartilhada do IDU, um programa que promove a participação da comunidade em obras urbanas através de mãos de obra. Mas, com o deslocamento das obras, incorporaram-se estes coordenadores a todo o programa *Sur con Bogotá*, dando-lhes a função de ativistas do quarteirão, mediadores para a informação, os recolhedores dos dados das pesquisas de opinião e todas as atividades relacionadas com comunicação e divulgação do projeto.

Além do mais, durante o projeto, foram instalados cinco pontos de informação com atendimento à população; estes escritórios assumiram o papel de instâncias descentralizadas do projeto. A criação destes pontos de atenção fez que se considerassem como um elemento estratégico de mediação entre a Administração

Distrital e a comunidade, facilitando atualizar a informação e a identificação de perguntas da comunidade. Os pontos foram frequentados com dúvidas sobre as obras em execução em 60%, com 17% para pedir assessoria sobre elaboração de projetos e o resto foi repartido entre orientação sobre entidades distritais e inquietações particulares.

À parte dos anteriores instrumentos de divulgação e aproximação da comunidade, criaram-se cartilhas, jornais, murais, quadros de anúncios, folhetos, jornadas de integração comunitária e de socialização de informação zonal (PREFEITURA MAIOR DE BOGOTÁ, 2004, p. 28).

Durante as fases de preparação e execução, foi utilizado o planejamento participativo como principal estratégia para a ingerência *Sur con Bogotá*. Em primeiro lugar, realizou-se um diagnóstico participativo zonal, nos que se identificaram e analisaram os problemas e necessidades da comunidade: reconstrói-se a história bairrista e definiram-se as prioridades da comunidade. Participaram 560 habitantes no processo de reconstrução da história, usaram-se diferentes mecanismos para priorizar as necessidades: oficinas diagnósticas de caráter bairrista e zonal e um estudo socioeconômico nos bairros para criar uma base de dados do projeto. Em todo o processo participaram mais de mil habitantes e 65 organizações.

Como último componente das linhas de ação, o programa Sul com Bogotá durante todas as fases, realizou atividades para o fortalecimento das organizações comunitárias. No princípio capacitou 45 líderes, depois se realizaram sessões para todas as organizações que decidiram ser parte do programa. Além disso, se identificaram outras propostas, fora do âmbito de melhoramento integral urbano, e apoiaram-se através de exercícios de priorização de necessidades e assessorias técnicas e financeiras sobre a execução de projetos.

É possível dizer que este programa desenvolveu um modelo de gestão que implicava garantir a participação das comunidades nos programas de melhoramento bairrista, caracterizando-se por ser uma intervenção coordenada entre as instituições distritais e locais.

Foi um processo de construção da metodologia apoiado em toda a experiência que tinham os gestores sociais de ação comunal, em todo o trabalho que vinha fazendo o DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE BEM-ESTAR SOCIAL — DABS. Mas, por cima da Secretária de Saúde... nós quisemos começar este trabalho com as comunidades e começar

a ajustar nossa metodologia que logicamente é de peso neste trabalho como é a metodologia alemã de planejamento, claro, porque tudo o que nós fizemos é suportado pela metodologia de planejamento... se transmitidos às comunidades todos esses modos de fazer planejamento participativo mas incorporando metodologias diferentes, de diversas procedências, digamos assim, então foi se estruturando, desenvolvendo e construindo (Entrevista a especialista).

### 3.2.5 Programas de Desmarginalización de bairros 1998 – 2001.

O *Programa de Desmarginalización* foi implementado a um só tempo. Junto com o *Projeto Sur con Bogotá*, constitui-se um programa que, por um lado, pretendia dar uma resposta a uma problemática complexa e significativa em termos de custos sociais afetando uma percentagem importante da população mais pobre e vulnerável da cidade, e, por outra parte, comprometeu uma grande quantidade de recursos públicos. Estas características são suficientes para plantear a necessidade de avaliar a implementação dessa política, não só desde o cumprimento dos seus objetivos e metas, mas também desde o impacto real que produziu na sociedade que pretendia afetar na sua qualidade de vida.

O seu programa de desmarginalização de bairros subnormais orgulhou e dignificou aos habitantes de centenas de favelas que deixarão de ser cidadãos de segunda categoria, pois puderam ter títulos das suas propriedades, rodovias, calçadas, parques, ciclovias e serviços públicos. E a lista de conquistas da sua prefeitura seguia: propôs um modelo de cidade feita para os pedestres e não para os automóveis e recuperou o espaço público (REVISTA SEMANA, 2007. Tradução livre).

A importância do *Programa de Desmarginalización* se centrou em que, pela primeira vez em muitos anos, o governo local fazia um esforço pela legalização dos assentamentos de origem informal. O propósito era que por meio da cooperação da administração distrital, suas instituições, o setor privado e o envolvimento da comunidade em todo o processo, fossem dotados de serviços básicos.

A participação comunitária foi um eixo importante posto que fez que a população beneficiária fosse o centro de toda a estratégia, com o fim de criar vínculos sociais e de coexistência entre a população alvo, as instituições e as entidades do Distrito. Com este propósito na mente, definiram-se três objetivos: Melhorar a qualidade de vida; gerar um sentido de propriedade entre os habitantes e gerar, na comunidade, confiança nas instituições locais (PREFEITURA MAIOR DE BOGOTÁ, 1998, p. 21)

No final do programa, realizou-se uma enquete para medir a participação da comunidade através das instâncias de participação, ver **tabla 6**. Esta análise permite precisar sobre estas instâncias, as quais não logram incidir nas decisões finais da

política pública. No entanto, deve-se levar em conta que só uma quarta parte dos canais de participação tem funções decisórias: são os porta-vozes dos comitês de desenvolvimento e controle social, os comitês de participação comunitária, os comitês de controle social comunitário (*veedurías*), as JAC e as JAL, que não são a maioria, porém existem como um canal de mediação entre o Estado e a comunidade.

**Tabla 6. Alcance das instâncias de participação cidadã na cidade de Bogotá, 2001.**

<b>Tipo de tarefas</b>	<b>%</b>
Informação	17.2
Consulta	34.5
Iniciativa	82.8
Fiscalização	58.6
Concertação	34.5
Decisão	27.6
Gestão	34.5

Fonte: DANE, 2001. Tradução livre

Os resultados expostos no jornal EL TIEMPO, no ano de 2000, sobre o programa em geral, determinam que há havido um ganho ostensível; o programa junto com a EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ (EAAB) tem conectado mais de 22 mil moradias de estratos 1 e 2 ao saneamento básico, favorecendo acerca de 114.000 habitantes de zonas marginais. O Instituto de Desenvolvimento Urbano, pela sua parte, tem construído mais de 50 quilômetros de pistas para rodovias locais nos bairros de estratos 1 e 2, isso é um cumprimento baixo das metas... No que se se tem avançado significativamente é no espaço público pedestre recuperado e mantido conjuntamente com a comunidade: Tem chegado a 193 mil metros quadrados dos 202.300 previstos no Plano de Desenvolvimento (EL TIEMPO, 2000).

Entre estes resultados pode ressaltar-se a participação da comunidade que esteve relacionada com a gerência dos trabalhos, no planejamento e execução das obras físicas, nos projetos na comunidade e para que possam envolver outros membros da comunidade. A comunidade foi a encarregada da instalação e manutenção das redes de água e esgoto e na condução das oficinas com balanço



pedagógico; as zonas de excelência<sup>15</sup> foram criadas e desenvolvidas por eles mesmos, em parte da condução da recuperação do componente rodoviário, produzindo espaços para a participação de toda a comunidade e no desenvolvimento dos processos produtivos. A participação da comunidade no fim da primeira fase foi de 38% do total dos recursos.

No entanto, esta participação da comunidade não se viu refletida na enquete da cultura política, implementada pelo *DANE — Departamento Nacional de Estatística*, em 2001, **gráfico 6**, onde se evidencia que 55% das pessoas teve como principal atividade durante os últimos doze meses inscrever-se para votar nas últimas eleições. Em outros casos, destacaram-se as seguintes: ter assistido a uma reunião pública da localidade ou de uma instituição educativa (16%), ter assistido a uma manifestação política, discurso ou protesto organizado (13%), ou ter servido em um comitê de alguma organização social (6.6%); as outras atividades não alcançou 5%, mesmo que em algumas das atividades consideradas a participação dos estratos baixos fosse maior, por exemplo no caso de manifestações públicas ou protestos, ou de assistência a reuniões da localidade.

---

<sup>15</sup> Zonas de excelência: a promoção de zonas de excelência em diferentes localidades, que era núcleo no centro da localidade, que revelava o sucesso de pequenos projetos de espaço público-urbano com um enfoque especialmente estético. As zonas eram projetadas e planejadas pela comunidade para serem melhoradas, e competiam pelos recursos das autoridades locais. O objetivo era expressar muita qualidade em pequenas áreas, sem regatear pela qualidade dos materiais, para que estas refletissem a prosperidade da zona e os motivassem a melhorar os espaços ao redor dessas zonas (PREFEITURA MAIOR DE BOGOTÁ, 1998, p. 21. Tradução libre)

**Gráfico 6. Realização de atividades políticas em 2001.**



Fonte: DANE, 2001. Tradução libre

Os espaços de participação são importantes para o melhoramento das condições de vida dos habitantes das zonas periféricas, porém sua eficácia está longe de ser uma realidade.

É preciso mais vontade política para que deixem de ser espaços que legitimem decisões impostas e orientadas a cumprir com requerimentos puramente formais. A participação que atingiu o programa não foi suficiente. Exemplo do anterior é que os projetos que se fundamentaram na participação econômica ativa da comunidade fracassaram como o Programa “Concretemos Nosso Quarteirão”, do IDU, no qual não se alcançou realizar as obras de pavimentação estabelecidas... A comunidade não tem logrado entender por que se pavimentam quarteirões que não aportam dinheiro e, em outras, devem contribuir. Não existe claridade entre as obras que se executam com cargo ao orçamento das localidades ou do IDU (o qual não representa nenhuma doação para o beneficiário) e os projetos de financiamento compartilhado IDU- beneficiário... Do mesmo modo, o saneamento básico de Bogotá (EAAB) desenvolve projetos com aportes da comunidade através do Programa de Participação Comunitária e através da UEL-EAAB, significando oblações diferentes para o usuário, posto que no primeiro caso a comunidade paga a obra com acompanhamento social e técnico da EAAB-ESP e no segundo só aporta o medidor... Portanto, deve dar-lhe maior informação à comunidade para gerar um compromisso real, e que entenda que com sua participação pode atingir mais benefícios. (CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA, 2001. Tradução libre).

A participação comunitária foi um desafio para esta administração, acima de tudo porque junto com a administração do Mockus tentaram deixar atrás as intervenções erradas das diferentes entidades do Distrito e suas prefeituras locais, com o desejo de substitui-las por um trabalho conjunto e coordenado. Neste caso, se

buscou melhorar os espaços públicos comunitários para fortalecer os processos de bom convívio e solidariedade entre os habitantes. Foi assim que foram criadas ações nas que a comunidade participasse diretamente nos projetos através de mão de obra e, por outro lado, aportes econômicos que respaldassem as obras do programa, com a ideia de fortalecer a sustentabilidade e o cuidado dos investimentos. Junto com o projeto *Sur con Bogotá*, logrou fazer partícipe à comunidade durante a execução de todo o programa, da fase de comunicação até o fortalecimento das organizações comunitárias, passando por uma estratégia de planejamento participativo de toda a comunidade.

Fazer partícipes aos povoadores implica que sejam incluídos no processo de desenho, execução e seguimento das obras, bens e serviços. Sua participação no desenho se dá graças à recuperação da história, os usos, os costumes, as expectativas individuais e coletivas que circulam pelo bairro; elas têm uma íntima relação com as obras, bens e serviços. Os vizinhos estão presentes na execução e o seguimento, devido a que se têm implementado estratégias que vão desde a contratação com as organizações comunitárias, até o fortalecimento das capacidades do controle social por parte dos atores que desejem participar (PREFEITURA MAIOR DE BOGOTÁ, 2000, p. 75. Tradução livre)

Como foi dito anteriormente, o projeto Sul com Bogotá proveu insumos técnicos nos diferentes processos de desmarginalização, produzindo uma coordenação entre ambas intervenções, com independência financeira. As ações que têm coordenado são para definir e ajustar propostas físicas de intervenção, identificar e acompanhar percursos de seguimento na intervenção das diferentes entidades, coordenar e assistir a reuniões com diferentes entidades e organizações comunais, assistir e acompanhar processos de elaboração de metodologias de intervenção na área social. Apesar da coordenação, houve problemas ao garantir a continuidade dos mecanismos de coordenação, as debilidades para lograr o desenvolvimento de programas que envolvam políticas sociais, a fraca participação do local e a incompetência para coordenar os níveis central e local.

### **3.2.6** O Programa de Melhoramento Integral dos Bairros – MIB do *Plan de desarrollo: Bogotá, para vivir todos del mismo lado*, 2001 -2003

Este programa faz parte do segundo período do mandato do prefeito Mockus, com o fim de reiniciar obras do seu primeiro mandato e continuar com outras do seu

predecessor Peñalosa. Durante seus dois períodos ressalta-se o eixo da cultura cidadã<sup>16</sup> em todos os seus programas.

A estrutura do programa baseou-se em quatro componentes (**tabla 7**): duas dimensões a territorial e a social, e duas estratégias de participação cidadã e de coordenação institucional e local. Na estratégia da participação cidadã propõe dois espaços de participação: os núcleos de participação zonal e a escola de gestão. Esses núcleos deverão desenvolver mecanismos de articulação social à gestão institucional, sobre aspectos de ordenamento e melhoramento urbano à escala zonal, que fomentem o trabalho coletivo e o controle social. Em general, a estratégia tem como objetivo aumentar a capacidade de gestão coletiva do território, a cultura democrática e capital social nas UPZ, fazendo ainda mais visíveis os assuntos territoriais locais e promovendo acordos compartilhados e o controle social do melhoramento do entorno.

---

<sup>16</sup> Cultura cidadã é o conjunto de costumes, ações e regras mínimas compartilhadas que geram sentido de posse, facilitam o convívio urbano e conduzem ao respeito do patrimônio comum e o reconhecimento dos direitos e deveres dos cidadãos.

**Tabla 7. Estrutura do programa MIB, 2000-2003**

<b>Componente</b>	<b>Subcomponente</b>	<b>Projetos</b>
<b>Dimensão territorial</b>	Planejamento - Legalização	Estrutura urbana e legalização dos bairros
	Médio ambiente	Recuperação ambiental e obras para diminuir o risco
	Reassentamentos	Reassentamentos de lares
	Água-Esgoto	Redes locais de aqueduto e esgoto
	Acessibilidade	Construção e reabilitação
	Espaço público - equipamento	Parques, espaços públicos e equipamento
	Moradia	Melhoria da moradia, titulação dos prédios
<b>Dimensão Social</b>	Convivência e cultura cidadã	Difusão de normas e recuperação de zonas
	Apropriação social da infraestrutura	Gestão social de obras de mobilidade, cultura de água, semear uma árvore, mobilidade inteligente e segura.
	Produtividade	Oportunidades de trabalho
	Inclusão social	Reassentamento
	Aproveitamento da oferta de lazer	Cultura e lazer
<b>Estratégia de Participação</b>	Núcleos de participação zonal	Assembleia de NPZ, oficinas temáticas.
	Escola de gestão	Formação de gestores
	Enlace	Comunicação cidadã, eventos para socializar o MIB
	Pactos e acordos	Pactos e acordos de sustentabilidade.
<b>Estratégias de coordenação e governabilidade local</b>	Coordenação institucional	Coordenação distrital
	Gestão Local	Assistência técnica a prefeituras locais, conselhos de política social, JAL, Conselhos Locais de Planejamento.

Fonte: Prefeitura maior de Bogotá, 2001. Tradução livre

Baseando-se nas linhas de ação: Comunicação, Planejamento Participativo e Fortalecimento das Organizações Comunitárias. Os resultados deste programa foram a obtenção da linha de fortalecimento das organizações e logrou-se um apelo para que houvesse uma influência e para que se aprendesse, permitindo que houvesse instâncias de participação e organização da *Juntas de Acción Comunal* e *Asojuntas*

(*Asociación de Juntas de Acción Comunal*) durante 2001; foram capacitadas e acompanhadas, 1.633 *Juntas de Acción Comunal*, das 20 localidades da cidade e 20 *Asociaciones Locales de Juntas de Acción Comunal*.

Na vigência 2001, 2002 e 2003, adiantaram-se processos de capacitação às organizações sociais com o fim de dotá-las de ferramentas e instrumentos que permitissem sua qualificação para acioná-la frente ao público, com os seguintes resultados, expostos no **tabla 8**:

**Tabla 8. Processo de capacitação 2001-2003**

Validez	Processo de capacitação	Número de organizações	Número de líderes
2001	• Oficinas de capacitação para dignitários das JAC e Asojuntas em direitos e deveres.	1414	4989
	• Oficinas de capacitação para mulheres das JAC e Asojuntas em liderança na comunidade.	70	467
	• Programa ECOBAIRROS 2001	95	2850
2002	• Oficinas de capacitação para dignitários em direitos y deberes.	135	706
	• Formulação, seguimento e controle de projetos Obras com Saldo Pedagógico.	49	98
	• Resolução de conflitos	20	153
	• Gestão Local I	186	355
	• Resolução de conflitos e regulamentar a Lei das Comunidades		100
	• Oficinas de capacitação aos candidatos dos Conselhos Locais de Juventude		322
	• Cultura política	20	185
	• Programa ECOBAIRROS 2002	91	190
	• Administração e sustentabilidade de espaços públicos	111	496
2003	• Conciliação	8	45
	• Articulação	120	240
	• Procurar o futuro	160	280
	• Juízes de paz		650
	• Metodologia Obras com Saldo Pedagógico	476	892
	• Administração e sustentabilidade de espaços públicos	300	750
	• Formação em formulação e gestão de projetos para os Conselhos Locais de Juventude	20	60
<b>Total</b>		<b>3275</b>	<b>13828</b>

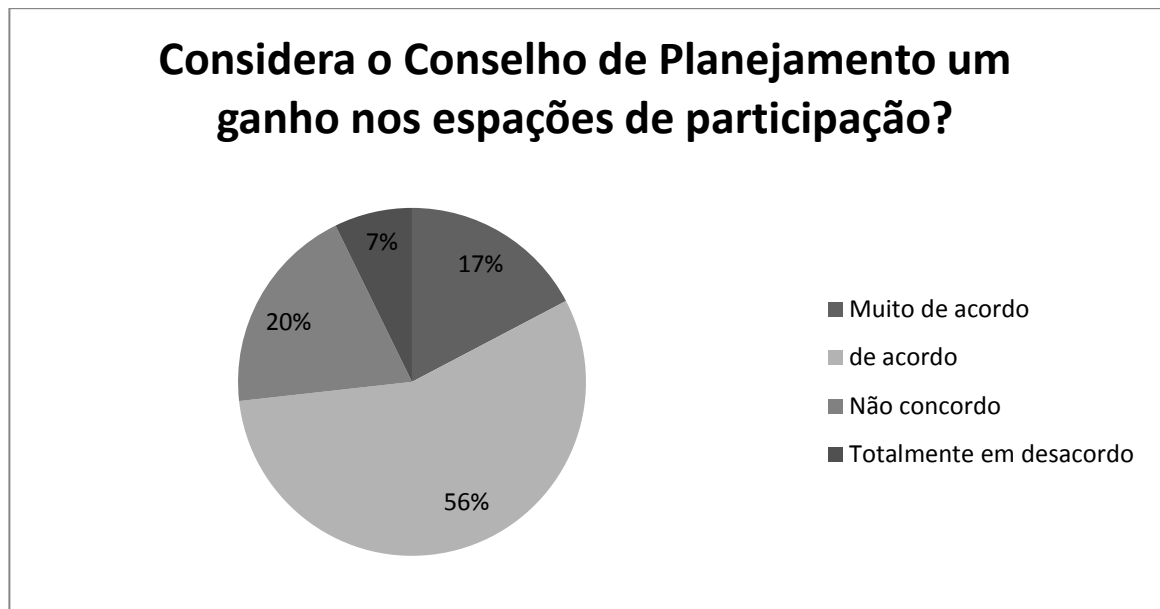
Fonte: Prefeitura Maior de Bogotá, 2003, p. 69. Tradução livre

Relativamente, as escolas de gestão social e territorial trabalharam no desenvolvimento da linha de trabalho: “Pôr em funcionamento estratégias integrais de fortalecimento da organização, mediante instrumentos de acompanhamento, capacitação, informação e investigação”. O objetivo destas escolas é ser um

instrumento pedagógico por meio do qual se implemente um programa de formação por competências, dirigido a líderes das organizações cidadãs de Bogotá, com o propósito de qualificar suas competências em benefício do melhoramento da gestão e a atuação das organizações na construção do público, potencializar suas capacidades e projetar sua sustentabilidade (PREFEITURA MAIOR DE BOGOTÁ, 2003, p. 68).

Tratando-se de planejamento participativo, o prefeito fez uma convocatória para a realização de encontros cidadãos<sup>17</sup> por UPZ, por isso conformam-se mesas de trabalho zonais que deliberam para definir os principais problemas da zona, priorizados por programa. Neste processo, nasceram os Conselhos de Planejamento Local, no que, em uma enquete realizada pela FUNDACIÓN CORONA sobre o Planejamento Participativo em Bogotá durante o mandato do prefeito Mockus, considera-se o conselho um lucro efetivo nos espaços de participação. No **Gráfico 7**, 72,8% dos entrevistadores manifestou estar de acordo com a composição do conselho.

**Gráfico 7. Considera o Conselho de Planejamento um ganho nos espaços de participação?**



Fonte: FUNDACIÓN CORONA, 2003, p.91. Tradução livre

<sup>17</sup> O acordo 13 de 2000 define os encontros cidadãos como oportunidades para que a comunidade em diálogo com as autoridades e a instância de planejamento local, defina os planos e programas de interesse público em seu respectivo setor, para ser levados em conta na elaboração do Plano de Desenvolvimento Local (ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, Acordo 13, art. 24)

No entanto, apresentaram objeções frente ao funcionamento dos Conselhos: é solicitada mais incorporação do número de organizações ao Conselho de Planejamento Local, sobretudo as femininas, esportivas e atividades culturais. Mesmo assim, manifestam interesse pela ampliação dos prazos para eleições, exprimindo o interesse da comunidade em participar, demonstrando que também há problemas nos mecanismos de divulgação e aproximação à comunidade para informar, ver **tabla 9**.

**Tabla 9. Modificações propostas ao Conselho de Planejamento Local por parte dos cidadãos.**

<b>Modificações</b>	<b>%</b>
Ampliação dos prazos para convocar e se inscrever	19.9
Definição dos requisitos para participar	17.6
Inclusão das JAC que não estão afiliadas à Asojuntas	15.9
Incremento do número de membros nos CPL	13.5
Incluir mais de um representante de cada setor	12.4
Ampliar os prazos de eleições quando se apresentem várias organizações para o mesmo contingente	10.1
Outros	10.7

Fonte: FUNDACIÓN CORONA, 2003, p. 93. Tradução libre

Por último, a FUNDACIÓN CORONA decidiu avaliar o grau de incorporação das propostas cidadãs ao Programa de Melhoramento dos Bairros. As cifras, **tabla 10**, revelam uma percepção fraca sobre a incorporação de propostas feitas a cada um dos seguintes atores: JAL, Prefeitura Local e Conselho de Planejamento Local. A maioria dos entrevistados aludem a uma politização destes atores, de modo que os resultados foram obras que privilegiavam os interesses próprios ou de um grupo particular.

**Tabla 10. Nível de incorporação das propostas dependendo do ator.**

<b>Propostas por parte de:</b>	<b>ALTO</b>	<b>MEDIO</b>	<b>BAIXO</b>	<b>NULO</b>	<b>Ns/Nr</b>
<b>Conselho de planejamento local:</b>	<b>34.3%</b>	<b>30.3%</b>	<b>23%</b>	<b>1.2%</b>	<b>11.2%</b>
<b>Prefeito Local:</b>	<b>29.2%</b>	<b>32.6%</b>	<b>19.7%</b>	<b>2.2%</b>	<b>16.3%</b>
<b>JAL:</b>	<b>24.7%</b>	<b>31.5%</b>	<b>20.2%</b>	<b>6.7%</b>	<b>16.9%</b>

Fonte: FUNDACIÓN CORONA, 2003, p. 203. Tradução libre

O programa de melhoramento dos bairros deste período foi muito ambicioso quanto à cobertura e, sobretudo, à vinculação e à coordenação de todas as entidades para garantir o êxito dos programas MIB e sua sustentabilidade. No que diz respeito às obras, “em setembro 30 de 2003, 94.58% do total dos compromissos estavam em



níveis iguais ou superiores frente ao programado” (PREFEITURA MAIOR DE BOGOTÁ, 2003, p. 113. Tradução livre).

A respeito da participação, cabe ressaltar que as comunidades reconheceram os processos de planejamento participativo nas obras do MIB como uma oportunidade para ampliar seus conhecimentos na função das instituições e os mecanismos para providenciar seus próprios projetos ante o Estado. Da mesma maneira, concordaram ampliar suas redes sociais e as organizações encontraram aliados com seus mesmos interesses e propósitos, melhorando as relaciones entre organizações e comunidade.

Por outro lado, o processo de divulgação de informação ainda deve ser fortalecido: 17% só de quem conheceu o processo se vincularam de algum modo aos processos de participação. A isso deve somar-se o descenso progressivo da participação entre o momento da inscrição e o último encontro local, assunto que menoscaba a legitimidade das decisões dos encontros cidadãos e outros espaços de participação” (FUNDACIÓN CORONA, 2003, p. 216. Tradução livre).

### **3.2.7 Obras con Participación Ciudadana 2005-2008.**

As obras com participação cidadã visam fortalecer as organizações comunitárias para que sejam capazes de implementar seus próprios projetos de desenvolvimento no território, mantendo a relação com as entidades públicas e privadas.

Estes programas fazem parte do eixo de reconciliação do plano de desenvolvimento: *Bogotá sin Indiferencia* do prefeito Luís Eduardo Garzón, que teve como objetivo desenvolver a organização cidadã e dinamizar uma cultura de reconciliação, solidariedade, inclusão, participação, responsabilidade e corresponsabilidade como instrumentos para o desenvolvimento da cidade. No cenário do projeto, o Instituto Distrital de Participação e Ação Comunal, tem como objetivo fortalecer as organizações comunitárias, quanto a participação social e cidadã, através do desenvolvimento de obras de interesse comunitário em espaços públicos, que expressem soluções compartilhadas com as necessidades das comunidades organizadas e a administração Distrital.

Entende-se por participação: “A vinculação das comunidades na transformação da realidade e na definição de políticas públicas de longo prazo”

(PREFEITURA MAIOR DE BOGOTÁ, 2007, p. 133. Tradução livre). Esta participação ativa da cidadania, onde se permitiu a consulta, as opiniões e o reconhecimento das necessidades dos diversos setores e atores da sociedade, tem permitido o desenvolvimento de processos de qualificação e fortalecimento de 2500 organizações sociais, da sua capacidade de interlocução política e o exercício a pleno da sua cidadania. Mesmo assim, tem se gerado um sentido de pertença e de corresponsabilidade a respeito da implementação, o seguimento e a avaliação dos planos de ação destas políticas. A população beneficiária aprendeu a articular processos para a consumação das obras em benefício das suas comunidades através de frentes como: Comitês de Trabalho; Gestão Administrativa, Gestão Comunitária e Vedoria e Controle Social.

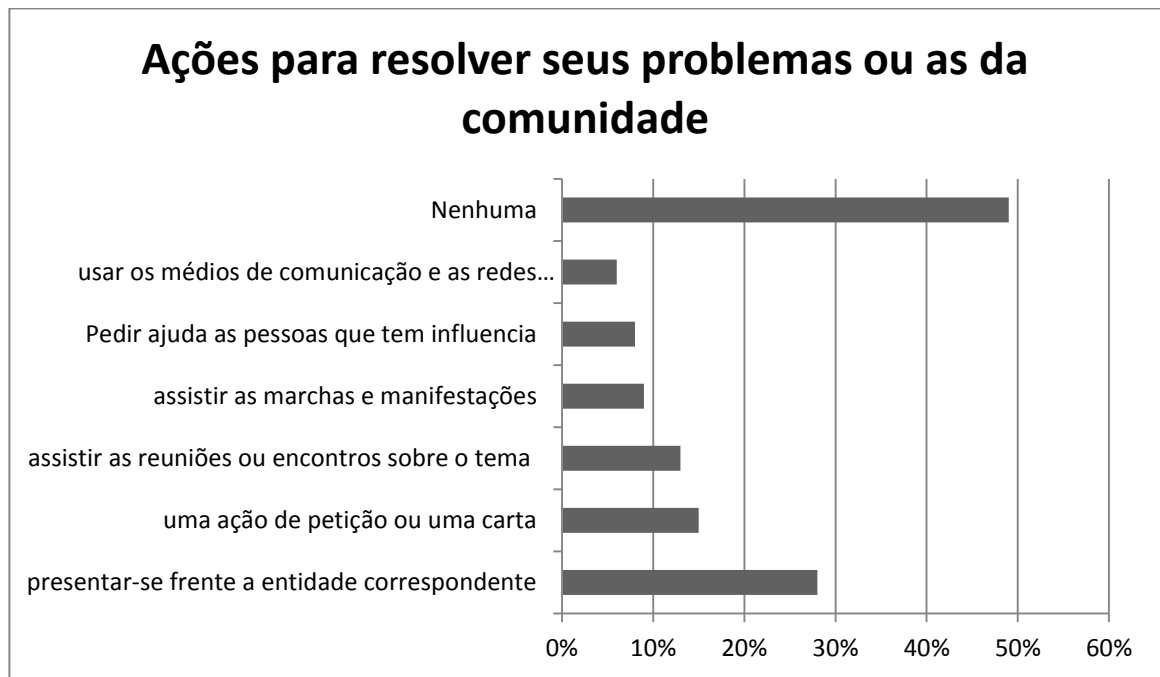
No entanto, em uma enquete realizada pela empresa IPSOS — NAPOLEÓN FRANCO, sobre todos os aspectos da cidade de Bogotá no ano de 2007, **mapa 6**, demonstra que poucos cidadãos estavam interessados em participar nos encontros cidadãos que é um dos meios para definir o Plano de Desenvolvimento Local, que permite estabelecer as necessidades da localidade a partir da participação da comunidade, segundo se evidencia, a debilidade dos processos e a mídia local, comunitária e alternativa, a precariedade da identidade e o sentido de pertença a nível local e sublocal.

Segundo o relatório final do Plano de Desenvolvimento do prefeito Luís Eduardo Garzón, os resultados foram os seguintes: foram levados a cabo mais de 30 processos de participação e intercâmbio de conhecimento em temas como: construção de obras de espaço público e equipamentos comunitários do bairro, aspectos jurídicos, técnicos, financeiros e administrativos, mais de 1200 iniciativas de 733 bairros, efetivaram-se 184 obras com participação comunitária; 90% dos processos executados por juntas de ação comunal, foram investidos cerca de 23.000 milhões de pesos do qual a comunidade aportou 5%. (PREFEITURA MAIOR DE BOGOTÁ, 2008, p. 74).

Se se continuar com a enquete realizada pela empresa IPSOS — NAPOLEÓN FRANCO, os resultados demonstram o contrário no que diz respeito à participação da cidadania, em qualquer espaço proposto pelo Distrito. Ver **gráfico 8**. É evidente um

abstencionismo majoritário, quando se pergunta: qual ou quais das seguintes ações fez no último ano para resolver um problema que o tenha afetado ou à comunidade? Nas opções não se encontra o apoio de redes sociais ou organizações sociais, isso evidencia que este rasgo não fortaleceu como era proposto pelo eixo de participação cidadã.

**Gráfico 8. Ações para resolver os problemas que prejudicam a comunidade ou a o cidadão, 2007.**



Fonte: IPSOS-NAPOLEON FRNACO, 2007, p. 61. Tradução libre

Os programas de *Obras con Participación Ciudadana* são um processo onde distrito e cidadania dever-se-iam associar para formular soluções em benefício da mesma comunidade. O desafio é posicionar a metodologia para que seja replicada em diferentes âmbitos distritais (PREFEITURA MAIOR DE BOGOTÁ, 2008, p. 56). Segundo os resultados da enquete do IPSOS, é preciso fortalecer a liderança e o papel social das organizações como agentes de desenvolvimento, incrementado os níveis de legitimidade, credibilidade e reconhecimento por parte das suas bases sociais mediante novas ações do melhoramento do entorno, conforme a **tabla 11**.

**Tabla 11. Participação popular em Bogotá, 2006.**

<b>Organização</b>	<b>Não conhece a organização</b>	<b>Já escuto sobre ela</b>	<b>Faz parte dela</b>
<b>Conselhos locais de obras</b>	87	13	0
<b>Conselhos locais de planejamento</b>	81	19	0
<b>Associações de usuários</b>	78	22	0
<b>Associações cívicas e comunitárias do bairro</b>	77	23	0
<b>Associações de mães comunitárias</b>	58	41	1
<b>Associações de pais de família</b>	37	61	2
<b>Juntas de Ação Comunal</b>	25	74	1

Fonte: IPSOS – NAPOLEON FRANCO, 2007. Tradução livre

Ainda que o eixo de participação cidadã estivesse incluído como eixo transversal no plano de desenvolvimento, *Bogotá, Sin Indiferencia*, não foi tão forte quanto nas anteriores prefeituras, que ficou evidente nas cifras. No entanto, durante esta prefeitura, se lograram cumprir as metas nos programas de melhoramento dos bairros e de qualidade de vida, desde a lógica da integração social, diminuindo cifras de pobreza e vulnerabilidade. Esta mudança de objetivo diminuiu o progresso da cidade no que diz à descentralização, confiança nas entidades públicas e o envolvimento da população na tomada de decisões a nível local. Primeiro com a participação da comunidade em organizações locais, mesmo que muitos pensem que devem participar para incidir nas decisões do governo, pois perdem a disposição pela falta de informação ou por receio a que estes canais de participação estejam influenciados por interesses políticos.

### **3.3 Outras formas de participação na comunidade, organizações sociais.**

Por uma parte, a Colômbia conta com uma ampla legislação sobre participação cidadã, muitas destas instâncias foram criadas durante a década de noventa e foram instituídas como espaços de encontro entre a administração municipal, e os representantes da população receberam funções de iniciativa e fiscalização e, em menor grau, de consulta, concertação e gestão (VELÁSQUEZ Y GONZÁLEZ, 2003, p. 21).

O terreno onde se avançou neste sentido é, sem dúvida, no planejamento participativo que foi feito com êxito em vários casos. Um balanço de diferentes

experiências em Bogotá, permite concluir que: uma das condições para que o planejamento participativo se desenvolva e produza resultados é que os distintos atores assintam sobre uns objetivos concretos, sobre os procedimentos e sobre as regras. Segundo, a geração de confiança que se produz entre os atores através do fortalecimento dos espaços de encontro entre a sociedade e o Estado a fim de unificar esforços. Conclui-se que o processo de planejamento participativo constitui um espaço de renovação permanente dos princípios da democracia, além do mais reafirmam-se os valores da descentralização e da autonomia política dos entes territoriais, propicia-se a qualificação dos líderes, criam-se condições para a densificação do tecido social, mudam-se os padrões de conduta das administrações municipais no sentido de abertura à iniciativa cidadã, controle social da gestão pública, prestação de contas, atribuição eficiente dos recursos e formulação de políticas públicas inclusivas (VELÁSQUEZ E GONZÁLEZ, 2003, pp. 312-320).

Mas para o especialista nos programas MIB, não é só um processo de uma via; o Estado tem que fazer seus esforços sem esquecer a existência de outros atores importantes para o melhoramento dos bairros: “Nosso desafio é trabalhar, não com a informalidade ou pela informalidade, mais bem desde a informalidade, esta precisão é muito importante porque implica uma maneira de aproximar-se ao tema de informalidade. Então, o planejamento participativo não é uma forma participativa de solucionar as necessidades nestes bairros, se não que procura desenvolver uma maneira racional e critica os hábitos e práticas culturais ao redeador do uso e na concepção e transformação do espaço; assim, o processo vai logrando mudanças significativas no relacionamento entre comunidade e o entorno” (Entrevista a especialista. Tradução livre).

Como foi dito, o papel desempenhado pela comunidade está adquirindo marcada hierarquia, vendo-o como imperativo no início do projeto. A vinculação da comunidade nas fases preparatórias do projeto tem revelado uma alta probabilidade de êxito na estratégia de desenvolvimento usada (MANIKUTTI, 1998). As comunidades podem brindar uma vantagem comparativa por meio do seu próprio conhecimento sobre os problemas locais, possíveis oportunidades e contatos.

Então uma proposta de desenhar, planificar e sobretudo construir com e não pelas comunidades, não só é uma maneira generosa e adequada de conhecer e desenvolver o

manter alguns usos e costumes, que não permitiam impor modas e formas de vida alheias, se não que é fundamentalmente uma viagem no interior da história e na procura de novas formas de entender o que realmente somos e desejamos ser. Aqui, a inovação ganha um sentido social e político, introduzindo um novo olhar sobre a geografia e a história (Entrevista a especialista, Tradução livre).

Seria ideal que estas relações junto com um melhor desempenho das instituições públicas, incrementassem os níveis de confiança da comunidade e diminuindo os níveis de corrupção (PUTNAM, 1993). Em geral, os vínculos sociais devem ser vistos como parte da estratégia do desenvolvimento das comunidades, especialmente os indivíduos de mais baixa renda. Cabe ressaltar que “o pior inimigo da participação cidadã é o clientelismo manipulador, que obriga às pessoas a terem padrinhos para resolver seus problemas, e para aceder ao serviço em vez de ser interlocutoras diretas e organizadas com possibilidade de exigir à Administração ações honestas, pelo interesse coletivo e de maneira especial, dos mais pobres” (GILBERT, 2008, p. 234. Tradução livre).

As comunidades têm o direito, o dever e a responsabilidade de intervir no desenvolvimento das suas condições econômicas, sociais, culturais e ambientais, com o objetivo final de melhorar seu próprio futuro. Portanto, a participação deve ser considerada como o esforço destas comunidades para se tornarem na mais acertada estratégia contra a exclusão (BOTERO, 1994, p.22). Uma das principais e mais importantes expressões de participação são os movimentos sociais<sup>18</sup>, através dos quais os cidadãos contam com os meios para solicitar e expressar. É responsabilidade dos cidadãos, como executores da democracia, fortalecer suas próprias opiniões e expor suas necessidades através deste tipo de associações.

Poder-se-iam numerar quatro tipos de movimentos sociais que se apresentam sobretudo na cidade: 1º Os movimentos territoriais estabelecidos em um espaço concreto, o bairro por exemplo, com o objetivo de solicitar a intervenção do Estado em temas de moradia; se caracteriza por uma estratégia de ocupação, invadindo terrenos de modo ilegal para consolidar uma favela. 2º Os movimentos reivindicativos, tendem a ser organizados e planejados, posto que são demandas que

---

<sup>18</sup> Os movimentos sociais são os movimentos de cidadãos que reivindicam interesses e buscam as soluções dos problemas e necessidades de tipo econômico, social e cultural a qualquer nível. A principal característica é não só exigir o cumprimento das obrigações do Estado e confrontar a sociedade política, mas também a autorreflexão sobre o sentido do seu acionar e o doutras reflexões sociais (ALFONSO, HATAYA e JARAMILLO, 1997, p. 24. Tradução livre).

são feitas ao Estado sobre o acesso aos serviços públicos, estes movimentos usualmente provêm de bairros que têm surgido através de movimentos territoriais. 3º Os movimentos setoriais, são ações coletivas reivindicativas, que vão mais além de um espaço em particular, se não que envolvem a outros cidadãos com os mesmos interesses. 4º As revoltas urbanas, são consideradas uma forma radical de ação devido a uma situação social de extrema gravidade (ALFONSO, HATAYA E JARAMILLO, 1997, pp. 28-29).

Como foi exposto neste capítulo, as revoltas urbanas foram uns dos mecanismos utilizados, antes que existissem espaços de participação comunitária; estas revoltas tiveram êxito por ser um modo de pressão concreta ao Distrito. Apesar disso, sua duração foi esporádica para dar a solução a um problema específico. Para ações de maior duração, tem sido usados os movimentos reivindicativos como foram no princípio as JAC, que, apesar de ser permeada pelo clientelismo, é uma motivação para a comunidade de organizar-se e demandar solução às suas necessidades. Foi após os 90s, que os mecanismos de participação foram ampliados e foram estabelecidas as regras claras sobre esta; os governos locais e as JAL adquiriram protagonismo como mediadores entre a comunidade e o Estado.

De resto, as organizações deviam contar com o apoio do governo local e das JAL para atuar e ser partícipes nos processos de decisão sobre projetos que fossem a ser realizados no bairro. As organizações bairristas têm sido convertidas também em mediadores entre o Distrito e a comunidade, além de criar espaços de esparecimento, incentivaram a participação e seu encontro na comunidade.

...O objetivo principal é que o avô ou pessoa da terceira idade não fique em casa, cozinhando ou lavando, que possa ter um espaço para ele; nós estamos brindando isso. Nós, aqui, sempre temos tido os mesmos projetos, nós lhes damos aulas de ginástica, oficinas lúdicas, eles são festejados quando fazem, anos, festa do dia das mães, festa de despedida do ano e saídas recreativas... (Entrevista á liderança comunitária, Tradução livre).

Estes espaços nos que a comunidade se relaciona, cria confiança tanto entre os habitantes da comunidade quanto na organização, razão pela qual podem estar interessados na participação para melhorar a comunidade em apoiar a organização ao ver que esta não tem interesses políticos e sentir-se escutados.

Aos meus olhos, o crescimento pessoal, que as pessoas se sintam bem representadas, meter ficha, porque quero que as coisas sejam bem feitas, melhorar a situação pessoal e comunitária. Para a organização a vantagem é que sou uma pessoa de mente aberta, estou muito pendente das situações e sempre estou procurando melhorar a situação da

comunidade... Eu me sinto parte porque a tenho construído, quando um está nessa solidariedade e ajuda às pessoas, um é reconhecido pelas pessoas nas ruas e me dizem: oi profe! ou também mestre, a partir daí um se sente em família com as pessoas que compartilham comigo, os avós que almoçam em nosso restaurante comunitário, os meninos que chegam da escola, todos somos uma família, já que quando um construir, construirá laços familiares, há de estar com eles sempre para providenciar reconhecimento (Entrevista a liderança comunitária, Tradução livre) .

Um dos problemas que se apresenta na função das organizações bairristas é a percepção a respeito dos seus objetivos e funções; são considerados como motor do fornecimento de bens coletivos e de outros serviços. “Percebe-se que a maioria destas organizações se propõem a dotar às suas comunidades de uma série bastante completa de serviços urbanos” (ALFONSO, HATAYA e JARAMILLO, 1997, p. 184. Tradução livre). Estes objetivos não são inalcançáveis, porém sua função não deveria se suplantam ao Estado, mas pensar em como garantir uma efetiva comunicação e coordenação entre Distrito, entidades, organizações e comunidade, para resolver os problemas que apresenta o bairro.

Ao que o Especialista em participação comunitária e os programas de melhoramento urbano propõe um processo entre Estado e organizações, sustentado em: “... uns critérios que apontavam fundamentalmente à participação da população no processo do projeto: 1. A ênfase no processo de projeto tinha de estar dinamizada pela participação ativa da população nas oficinas de criatividade, eles são o motor de partida. 2. O papel do arquiteto estaria sujeita à análise e às determinações conjuntas da população, o profissional não tomaria determinações isoladamente. 3.O processo participativo de projeto fazer parte integral das outras atividades que desenvolvia a população no seu cotidiano” (Entrevista a especialista, Tradução livre), dando maior responsabilidade às organizações para garantir a sustentabilidade dos projetos nestes bairros.

A maioria dos bairros em Bogotá tem organizações sociais, porém têm diminuído as que têm interesses políticos, largando isso às JAC e às JAL que são as que maior relação e contato têm com o distrito. Aquilo que prevalece atualmente são as atividades culturais e as organizações de populações com pouca influência na política, por causa do machismo ou da cultura que existe no país, como são jovens, mulheres e avós.

Estes jovens buscaram a rua e os espaços livres dentro do bairro, para se reconhecer mais além da sua vida familiar e escolar. Por iniciativa própria ou pelos seus compromissos



adquiridos no mundo exterior (alguns têm acedido ao ensino médio e à Universidade pública) ou promovidos pela paróquia ou os Centros de Promoção Social (hoje ONGs), promoveram nos seus bairros a criação de espaços de encontro e afirmação cultural, formam grupos juvenis ou com orientações específicas para a arte, a educação de adultos, a recreação ou o esporte. (Entrevista a especialista. Tradução livre)

A segunda debilidade que é possível ressaltar das organizações sociais nos bairros, é a baixa interação entre elas, a distinção entre ações e projetos está baseada no caráter mais informal, de curto prazo ou conjuntural das ações. Em um estudo realizado LOCALIDADE DE CIUDAD BOLÍVAR, foi encontrada uma presença relevante de organizações trabalhando na localidade em múltiplas temáticas (**ver tabla 12**); contudo menos do 20% disse ter compartilhado projetos ou ações com outras organizações da localidade. Na pesquisa foram identificadas cerca de mil organizações presentes na localidade, entretanto o grupo central de organizações com as quais foi feito a análise convocou 182. Identificou-se que as redes de projetos e ações compartilhadas, no período 2005-06, são pouco fortes ou sem conexão, nas quais é possível encontrar alguns componentes e núcleos que poderiam ser as bases para o desenvolvimento da conectividade destas redes. Estes subgrupos confluem, principalmente, em torno a temas como o fomento de atividades artísticas e culturais, a assistência a grupos de população vulnerável, ou o desenvolvimento local.

**Tabla 12. Propósitos das organizações**

<b>Propósitos</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
Apoiar ao desenvolvimento da comunidade	42	23.08
Apoiar o adulto maior	16	8.79
Melhorar a qualidade de vida da população	24	13.19
Promover a cultura	35	19.23
Apoiar os grupos vulneráveis	7	3.85
Promover as atividades produtivas	14	7.69
Promover os valores	27	14.84
Apoiar a infância	17	9.34

Fonte: GARAVITO, 2003. Tradução livre

Cabe ressaltar a importância das organizações na coesão do tecido social, os laços de solidariedade dos habitantes dos bairros. Os bairros com maior coesão podem desenvolver formas de autoproteção baseadas na confiança mútua:

Deste modo, o bairro de origem ilegal tem se convertido para os seus habitantes, em mediador entre a vida privada da casa e a vida pública da cidade, diluindo seus limites, ao possuir uma escala pedestre, de encontros, relações e comunicações cara a cara, a vida doméstica se prolonga no quarteirão, à vizinhança, porém também o público, o metropolitano se filtra nos consumos da indústria cultural, através da parabólica, a rádio da loja, o supermercado, nas discussões da Assembleia Comunal, nas negociações e

confrontações com os funcionários e nas jornadas de protesto (Entrevista a especialista, Tradução livre)

E a partir disso as relações entre Estado e organizações tem mudado e têm recebido apoio deste para promover e qualificar as atividades realizadas por estas. Como foi exposto no parágrafo anterior, as mudanças na relação entre estas duas instituições têm sido paulatinas, muitas vezes causada pelas desconfianças para o Estado; pelas instituições tem se inteirado que é mais fácil movimentar a comunidade através das organizações sociais, já que são membros da comunidade e trabalham em benefício dela. É importante que o Estado dê continuidade às suas ações evitando influenciá-las politicamente se não garantir que, através dos seus projetos no bairro, estes vão melhorar a sua qualidade de vida e que, ao mesmo tempo, sejam fortalecidos os laços de solidariedade.

No entanto, a continuidade das organizações sociais nos bairros também depende da sua capacidade para atuar e solucionar as demandas da comunidade; é neste ponto que a relação entre Estado e organização deve ser fortalecida. “Parece que, para obter estes benefícios, é vital a capacidade de formular projetos, de ter informação sobre suas condições, de demonstrar de antemão capacidade de execução e de oferecer certa escala” (ALFONSO, HATAYA e JARAMILLO, 1997, p. 202. Tradução livre ). O objetivo principal dos programas já não é modificar as condições dos bairros, mas, sim, legitimar a ação do Estado.

### **3.4 Conclusões sobre o processo participativo nos programas do MIB na cidade de Bogotá, 1995-2005.**

A participação é um processo que pode ser orientado e dirigido por diferentes atores; quer dizer que a participação corresponde a fazer parte de algo (RINCÓN, 2007, p. 289). Desde o olhar dos programas do MIB e as linhas de ação de participação se propõe aquela com caráter popular, com iniciativas das organizações populares que tem como fim dar solução a uma problemática.

Apesar de ser a década dos 90 o ponto no qual se deu um transito no modelo participativo, antes deste período a participação foi promovida pelas prefeituras locais mais que pelo poder central.

Mediante a desconcentração pode promover-se o desenvolvimento da comunidade, propiciando a participação em decisões públicas, e facilitar o direito de representatividade, segundo o volume de população nível do bairro, prefeitura menor e prefeitura maior. (RINCÓN, 2007, p. 290. Tradução livre).

A anterior afirmação foi feita na formulação do programa PIDUZOB, mas fora dois décadas depois que a inserção ativa da comunidade foi possível. No programa desmarginalização de bairros a participação foi definida como um processo de interação entre distintos atores que, quando compartilham uma situação determinada, tem a oportunidade para se encontrar e solucioná-la através de ações coletivas (RINCÓN, 2007, p. 291).

Na administração de Antanas Mockus, a participação foi definida como a forma que os cidadãos organizam-se para intervir efetivamente na produção de informação na tomada de decisões e na execução da gestão pública (RINCÓN, 2007, p. 291).

O que estas concepções querem destacar é a necessidade de convivência e controle de gestão pública como linhas de ação da participação. O anterior vê-se refletido nos espaços como os Encontros Cidadãos e os Núcleos de Participação Cidadã. Estes espaços foram importantes para a prefeitura para cumprir sua finalidade para os cidadãos que conseguiram manter referentes coletivos para o encontro, a comunicação e o controle da gestão pública.

Como foi exposto durante o capítulo, alguns dos logros alcançados pelos processos de inclusão da comunidade através das linhas de ação de participação são: a criação de um ambiente de participação nos assuntos públicos e mais e melhores canais de informação, e amplos mecanismos de controle cidadão (*veedurías*). Por outro lado, as limitações são muito evidentes a primeira: ainda não se tem concepção sobre os momentos adequados para a intervenção da comunidade durante os projetos e, segundo a participação, ainda é parcial, pois, na maioria das ocasiões, esta é reduzida ao acesso à informação e não existe a possibilidade real para que a comunidade decida sobre os projetos e conheça os recursos com os que eles contam para realizar suas propostas.

## CONCLUSÕES

As soluções para os problemas das comunidades que moram nos assentamentos de origem ilegal requerem numerosas intervenções acopladas entre os diferentes níveis do governo, porém, para que estas intervenções sejam frutíferas, precisa-se também da cooperação e da participação das comunidades.

A Colômbia, especialmente na década de 90, ampliou a normatividade e os espaços participativos para que os diversos setores da população pudessem intervir no cenário público sobre todo o local, através das JAL, dos Encontros cidadãos, dos Núcleos de Participação, das iniciativas para a formulação de políticas públicas e do controle cidadão. O mencionado anteriormente foi uma grande mudança, permitindo a comunicação entre Estado e população.

Mas como foi exposto no capítulo 2, a participação cidadã tem, aparentemente, dois grandes enfoques: o primeiro concebe a participação como um exercício democrático para a construção da cidadania, o pluralismo, a ação coletiva, o fortalecimento do público, a construção do bem comum, a concertação entre a cidadania e o Estado para incidir nas diversas formas de decisão. O segundo enfoque entende essa participação como uma metodologia para o alcance de determinados objetivos. Nesta perspectiva, liga-se a participação cidadã ao alcance de interesses particulares e ao cumprimento de formalidades legais.

O primeiro dos dois enfoques se associa à organização e mobilização social em procura de fines coletivos. O segundo, tem maior presença das decisões do Estado sobre os projetos. Na pesquisa de opinião feita, pode apresentar-se um momento no qual se estão vivendo os dois enfoques juntos, a partir da perspectiva de moradores dos bairros que foram intervindos pelos programas MIB. Preguntou-se se foram tomadas em conta as opiniões dos moradores e se eles participaram nos espaços de gestão do projeto. As respostas foram positivas: mais de 50% das pessoas respondeu que estava de acordo o muito de acordo, já alguns participantes da enquete acharam que sua opinião não foi tida em conta (Anexo 3).

Estas respostas permitem afirmar que, na opinião dos líderes da comunidade, os moradores do bairro mostram interesse em participar nos projetos que os beneficiam, o que poderia favorecer os novos projetos, pois muitos moradores já se

encontram capacitados e os resultados do projeto podem incentivar a uma maior participação nos projetos futuros.

Continuando com a enquete feita como um levantamento exploratório, também se pôde perceber que a população alvo considera que seus interesses não estão representados nos projetos, o que corresponde a 25.8%; eles consideram que a iniciativa dos moradores do bairro é o que pôde permitir a incorporação de melhorias para que, por meio de sua participação, consigam defender o interesse comum. Já 25.8% responderam que achavam que os interesses estavam, sim, representados nos projetos, pois estavam presentes organizações da comunidade que são quem pode lutar e defender seus interesses.

A participação da comunidade é necessária por diferentes razões: no que desrespeita aos programas MIB, a participação da comunidade é necessária, pois é a que reconhece melhor os problemas do bairro; com um trabalho de priorização é possível conseguir que a comunidade contribua e se aproprie das obras; a participação da comunidade também constatou que são um fator importante na sustentabilidade dos projetos; trabalhar junto com as organizações comunitárias permite que a comunidade sinta maior confiança nas intervenções apoiadas pelo Estado e que este esteja disposto a participar nos espaços que são abertos para eles.

O anterior ressalta o papel da participação da comunidade e as organizações comunitárias na execução dos programas MIB. Este vira um eixo transversal no desenho e na execução dos projetos para garantir a sustentabilidade e o melhoramento da qualidade de vida dos moradores. Apesar disso, é possível argumentar que ainda falta muito para que os processos participativos se consolidem e formem parte dos projetos destinados a melhoramento de bairros.

Continuando com os resultados do levantamento exploratório, conclui-se que a importância das organizações da comunidade como mediadores entre Estado e comunidade é muito alta; 70.9% responderam que considerava importante esta relação nas observações feitas pela população alvo. Eles comentavam que, se algum membro de uma organização tem relações com alguém que trabalha no Estado, é muito mais fácil conseguir que executem projetos no bairro.

Muitos atribuem às organizações e à prefeitura os projetos que foram feitos no bairro, como pôde-se na pergunta sobre a quem a pessoa questionada atribui as obras de melhoramento de bairro como as vias, parques, escadas, serviços públicos, etc. 58.06% responderam que as organizações permitiram que estas obras fossem executadas, e 67.7% atribuíram as obras à prefeitura. A comunidade tem opiniões diferentes sobre as organizações e a importância da participação da comunidade, pois a maioria acredita que organizações como ACUALCOS permitiram que o bairro tivesse o seu próprio aqueduto e que outras têm sido responsáveis pela gestão de projetos de construção, como parques e passarelas.

É possível dizer que a principal razão pela qual o MIB perdeu efetividade na última administração (2004-2008) foi porque deixou de existir uma relação entre o objetivo das políticas públicas e o objetivo do MIB, produzindo um rompimento da articulação entre instituições. Esta situação gerou ineficiência dos espaços de participação cidadã e uma incongruência entre os objetivos dos projetos e os resultados.

As mudanças constantes de institucionalidade do programa, além do desinteresse da população em participar e envolver-se nos processos do MIB, refletem-se nos resultados do último programa MIB executado na cidade de Bogotá. Isso quer dizer que os objetivos de melhoramento integral do bairro foi confundido com uma habilitação estrutural dos bairros, levando aos programas uma espécie de assistencialismo que desconhece as capacidades dos moradores e, conseqüentemente, a participação dos mesmos nos projetos. Perdeu-se, neste último período, as linhas de ação participativas sobre todo o planejamento participativo, convertendo este programa em outro programa sem sustentabilidade. Um dos entrevistados especialistas afirma:

Com a participação, se parte do reconhecimento dos moradores dos bairros já organizados, eles devem ser considerados como sujeitos conscientes e ativos na construção da convivência cidadã, e de sua participação real e efetiva, não só no plano de contribuição de ideias para as execuções, mas também no âmbito de decisão e desenvolvimento da autogestão. O anterior implica uma participação ativa em todas as fases e atividades do processo: a identificação do problema, procurar uma solução, apresentar uma proposta alternativa, negociação e gestão dos recursos, execução e administração dos projetos, assim como a avaliação e controle do desenvolvimento do projeto (Entrevista a especialista, tradução livre).

A reivindicação de determinados espaços de participação, assim como a participação direta junto com a administração pública nos processos de tomada de decisões, execução e manutenção dos projetos suporia uma evolução nos processos de recuperação de bairros ilegais, como foi exposto nos capítulos 1 e 3; os meios de participação dão ao moradores destes bairros uma identidade, coesão social e qualidade de vida.

O que se espera é alcançar um trabalho em conjunto para lograr os objetivos comuns e, assim, gerar entusiasmo nos moradores do bairro no momento que estes perceberem que podem mudar seu entorno, aumentando sua participação. Como mostram os resultados na enquete feita, alguns moradores mostram interesse em participar em próximos projetos. 48,3% disse que sim, e 41,9% disse participaria de novo em um projeto para o melhoramento dos bairros, o que representa 90,2% da população alvo.

O maior problema com a ajuda coletiva e a participação comunitária é que não é sustentável, quer dizer que esta tem tendência a diminuir quando as condições de vida melhoram, deixando os assuntos de melhoria do bairro em pequenos grupos comunitários. A visão da participação comunitária por parte dos moradores esta determinada pela experiência, sobretudo as experiências tidas com o Estado, pois é este que permite intervenções de maior tamanho e quem promove a participação.

Apesar das anteriores observações, o papel das organizações comunitárias não desaparece totalmente, estas organizações são o ultimo recurso para mobilizar as comunidades, ainda tem um vinculo entre o Estado e a comunidade. Pode-se reconhecer que estas já não têm a influencia que antes, quando nos anos 70 e 80 conseguiram mobilizar as comunidades para realizar manifestações urbanas e visibilizar os bairros ilegais e suas necessidades, mas ainda mantêm uma dinâmica participativa na comunidade, a traves de pequenos projetos de contexto local enfocados a uma população alvo.

## BIBLIOGRAFIA

ALBERICH, T. **Guía fácil de la participación ciudadana: manual de gestión.** Ed. Dykinson, Madrid, 2004, p. 89

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ. **DECRETO 852 DE 1994.** *Pela qual é reestruturado o Departamento Administrativo de Ação Comunal Distrital e são estabelecidas as funções das suas dependências.* 15 de dezembro de 1994.

----- . **ACORDO 6 DE 1998,** *pelo qual se adota o Plano de Desenvolvimento Econômico, Social e das Obras Públicas para Santa Fé de Bogotá, D.C., 1998 – 2001.* 30 de Maio de 1998.

\_\_\_\_\_. **DECRETO 1306 DE 1980.** *Sobre planes integrales de desarrollo urbano.*

\_\_\_\_\_. **ACUERDO 13 DE 2000.** *Por el cual se reglamenta la participación ciudadana en la elaboración aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo Económico y Social para las diferentes Localidades que conforman el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.*

\_\_\_\_\_. **Plan de desarrollo Bogotá para todos, 1987-1990.** Bogotá. 1987.

\_\_\_\_\_. **Plan de desarrollo por la Bogotá que queremos, 1998 – 2000.** Bogotá, 1998.

\_\_\_\_\_. **Plan de desarrollo Bogotá para vivir todos del mismo lado, 2001-2004.** Bogotá, 2001.

\_\_\_\_\_. **Plan de desarrollo Bogotá sin indiferencia, 2004-2008.** Bogotá, 2004.

\_\_\_\_\_. **Informe de gestión, plan de desarrollo Bogotá para vivir todos del mismo lado.** Bogotá, 2003.

\_\_\_\_\_. **Informe de gestión, plan de desarrollo Bogotá sin indiferencia.** Bogotá, 2007.

ALFONSO, HATAYA E JARAMILLO. **Organización popular y desarrollo urbano en Bogotá.** Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1997.

ARRETCHE, M. **Quando instituições federativas fortalecem o governo central?.** *Novos Estudos*, n. o 95, Março 2013.



ARIEL, C. **Participación ciudadana y comunitaria**. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, 2000.

ARIZA, J. **El gasto público y la distribución del ingreso : un estudio parcial del plan PIDUZOB durante el año 1977**. Universidad Externado de Colombia, 1980.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Ciudades emergentes y Sostenibles*. Disponible em: <http://www.iadb.org/es/temas/ciudades-emergentes-y-sostenibles/dando-respuesta-a-los-desafios-de-desarrollo-urbano-de-las-ciudades-emergentes,6690.html>.

BERNAL, M. **Participación ciudadana: alcances y limitaciones en el desarrollo de programas de mejoramiento integral de barrios, en la ciudad de Bogotá D.C. estudio de caso: la UPZ Patio Bonito**. Trabalho da Formatura da Mestrada em Planejamento Urbano e Regional. Bogotá, D.C., Março de 2011

BENNETT, L. **Using Empowerment and Social Inclusion For Pro-poor Growth: A Theory of Social Change**. Banco Mundial, 2002.

BRAKARZ, J. **Ciudades para todos: la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios**. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C., 2002.

BRETT, E. The participatory principle in development projects: the cost and benefits of cooperation. En: **Public Administration and Development**. John Wiley & sons, 1996, pp. 16- 57

BRICEÑO, R. **El contexto político de la participación comunitaria en América Latina**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 14(Sup. 2): 1998, p. 145

BRICEÑO, R. e ÁVILA, O. **De la participación comunitaria a la participación social: un enfoque de Ecosalud**. Espacio Abierto, vol. 23, n. o 2 (abril-junio 2014).

CAJA DE VIVIENDA POPULAR. **Proyecto de mejoramiento integral de barrios: Sur con Bogotá**, Bogotá, 2004.

CITIES ALLIANCE. *Action Plan for Moving Slums Upgrading to Scale*. Banco Mundial y UN –HABITAT. 2008.

CLEAVER, F. Paradoxes of participation : questioning participatory approaches to development. Em: **The Earthscan reader on NGO management**. Edwrd, M e Fowler, A. 2002

CLICHEVSKY. Informalidad y segregación urbana en América Latina: Una aproximación. Revista CEPAL-ECLAC, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile, oct 2000, serie 28.

CONCHA, X.; PAVEZ, A.; RACZYNSKY, D. Superación de la Pobreza y Gestión Descentralizada de la Política y Programas Sociales (Segunda Parte). Em: **Descentralización: nudos críticos**. Raczynsky, D. e Serrano, C. Santiago de Chile, 2001.

CONGRESO DE COLOMBIA. **LEI 134 de 1994**. *Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*. Mayo 31 de 1994.

\_\_\_\_\_. **LEI 388 DE 1997**. *Por la cual se por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes*. Julio 8 de 1997.

\_\_\_\_\_. **LEI 472 DE 1998**. *Por la cual se desarrolla el artículo 8 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de acciones populares*.

\_\_\_\_\_. **LEI 743 DE 2002**. *Por la cual se desarrolla el artículo 38 Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal*. Junio 5 de 2002.

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA, 1991.

CONTRALORIA GENERAL DE LA NACIÓN. **Seguimiento al programa desmarginalización de barrios**. CGN, Bogotá, 2001.

COSTA, S. **Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais**. Rev. bras. Ci. Soc. 1997, vol. 12, no. 35.

CORTÉS, R. **Del urbanismo a la planeación en Bogotá (1900-1990): esquemas iniciales y materiales para pensar la trama de un relato**. Bitácora. N° 11. Bogotá, 2007.

DANCOURT, F. **Le programme « Obras con saldo pedagógico (OSP) » à Bogotá**. Revista del Instituto de Gobierno Urbano, Francia, Septiembre-octubre 2008.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ACCION COMUNAL. **Informe de empalme para la nueva dirección**. DAAC, Bogotá, 27 de noviembre de 2000.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRICTAL. **Programa integrado de desarrollo urbano de la zona oriental**. DAPD, Bogotá, 1972.

---

**Normas mínimas de urbanización y de servicios.** Consideraciones a su aplicación. DAPD, Bogotá, 1978.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA.  
**Encuesta sobre participación ciudadana, por ciudades.** DANE, Bogotá, 2001.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan de desarrollo Para Cerrar La Brecha. DNP. 1975-1978

DURSTON, J. **Construyendo capital social comunitario.** Revista de la CEPAL #6 9, diciembre 1999. P. 103.

ESCALÓN, C. **El proyecto Obras con saldo pedagógico en Bogotá: avances y reflexiones.** Cuadernos de vivienda y urbanismo, vol 1, 2005.

FARIA, C. **A política da avaliação de políticas públicas.** Rev. bras. Ci. Soc. [online]. 2005, vol.20, n.59, pp. 97-110.

FIQUE, L. **La Habitabilidad de la Vivienda de Interés Social a partir de los años noventa. Un enfoque en los procesos y las decisiones.** Revista URBANISMOS N° 2, ed: v.3, 2007, pp.222 – 231.

FRACASSO, L. **Planificación comunitaria y participación en los procesos de decisión: categorías de análisis y argumentos.** Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, N° 216, 8 de marzo de 2000

FRASER. N. **Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação.** Rev. Estud. Fem. 2007, vol.15, n.2, pp. 291-308

FRASER, N. Reconhecimento sem ética. In. SOUZA, Jessé e MATTOS, Patrícia (org.) **Teoria Crítica do século XXI.** São Paulo: Annablume, 2007. pp. 113-140.

FUNDACIÓN CORONA – CASA EDITORIAL EL TIEMPO. **Bogotá, un esfuerzo de todos.** Casa editorial el Tiempo. Bogotá, 2001.

---

\_\_\_\_\_ **Bogotá, como vamos.** Casa editorial el Tiempo. Bogotá, 2000.

---

\_\_\_\_\_ **Bogotá, como vamos.** Casa editorial el Tiempo. Bogotá, 2001.

---

\_\_\_\_\_ **Bogotá, como vamos.** Casa editorial el Tiempo. Bogotá, 2003.

\_\_\_\_\_. **Bogotá, como vamos.** Casa editorial el Tiempo. Bogotá, 2007.

\_\_\_\_\_. **Bogotá, como vamos.** Casa editorial el Tiempo. Bogotá, 2008.

FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA – IDPAC. **¿Cómo participa Bogotá?** Bogotá: Foro Nacional por Colombia - IDPAC. 2009.

GARAVITO, L. **Redes de gestión compartida entre organizaciones de la sociedad civil en la localidad de Ciudad Bolívar, 2005-2006. Un insumo para la política pública en Bogotá D.C.** REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales. Vol.12,#3, Junio 2007

GIRALDO, C. **¿Protección o desprotección social?** Ediciones desde Abajo, Bogotá, 2007.

GISSI, N. Y SOTO, P. **De la estigmatización al orgullo barrial.** Revista INVI 2010, 25

GRUPO DE ESTUDIOS JOSE RAIMUNDO RUSSI. **Luchas de clases por el derecho a la ciudad.** Editorial 8 de junio, Medellín, 1975.

GUILLÉN, A. (*et al*). **Origen, espacio y niveles de participación ciudadana.** International Journal of Good Conscience. 4(1): 179-193. Marzo 2009.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo.** Petrópolis, RJ:Vozes, 2010.

\_\_\_\_\_. **Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais.** Saúde soc. 2004, vol. 13, no. 2, pp. 20-31.

HATAYA, N. **La ilusión de la participación comunitaria.** Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.

IPSOS – NAPOLEON FRANCO. **Percepción sobre participación ciudadana en la ciudad de Bogotá.** Disponible em: [http://www.ipsos.com.co/?q=es/filosofia\\_asi](http://www.ipsos.com.co/?q=es/filosofia_asi)

LOBATO, L. **Avaliação de políticas sociais: notas sobre alguns limites e possíveis desafios.** Trabalho, Educação e Saúde, 2(1): 95-106, 2004.

LOPEZ, W. **La protesta urbana em Colombia.** Revista Foro # 3. Bogotá, 1987

MANIKUTTY, S. **Community Participation: Lessons from Experiences in Five Water and Sanitation Projects in India.** Development Policy Review, 16(4), 1998.

MÚNERA, M. **De la participación destructora a la participación sinérgica**, tomo I. Universidad Nacional de Colombia. Medellín, 2008.

MONTAÑO, C; DURIGUETO, M. L. **Estado, clase e movimiento social**. São Paulo; Cortez, 2010.

NARAYAN, D. **Empoderamiento y reducción de la pobreza**. Alfaomega, Mexico, 2002.

NIGIRNIS, S. **Bogotá: de la construcción al deterioro 1995-2007**. Universidad del Rosario, Bogotá, 2009.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF: ENAP, 1997.

PITTOL, A. & VAN BELLEN, H. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública - RAP*, 42(3), 2008, pp. 529-550.

PUTNAM, R. **Para hacer que la democracia funcione: la experiencia italiana en descentralización administrativa**. Caracas, Editorial Galac, 1994.

RESTREPO, M. **Impacto social de los planes de desarrollo**. Universidad del Rosario, Bogotá, 2006.

RINCON, J. **Suelo urbano y vivienda Social en Bogotá: la primacía del mercado y el sacrificio del interés general 1990 – 2010**. Editorial Universidad Nacional De Colombia, Bogotá. 2011.

RINCON, J. TORRES, C. Y VARGAS, J. **Pobreza urbana y Mejoramiento Integral de Barrios en Bogotá**. Universidad Nacional De Colombia, Colombia, 2009.

RINCON, J. Aproximación a algunos problemas urbanos y a las estrategias de intervención estatal desde la perspectiva del mejoramiento integral de barrios, MIB. Em: **Procesos Urbanos Informales Y Territorio: Ensayos En Torno A La Construcción De Sociedad, Territorio Y Ciudad**. Universidad Nacionalde Colombia, Bogotá, 2009, p.133 – 182.

RONDEROS, M. **Los errores de Peñalosa**. *Revista Semana*, Octubre 27 de 2007.

ROA, H. **Aspectos económicos, sociales, culturales y políticos de la participación en Colombia: aproximación a un análisis crítico**. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá 1973.

ROJAS, E. **Construir Ciudades: Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana**. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2009.

SALAZAR, J. **La planeación de Bogotá. Un sistema híbrido de desarrollo progresivo**. Bitácora No 11, 2007.

SANTOS, B. e AVRITZER, L. “Introdução: para ampliar o cânone democrático”. Em: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.), **Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

SUDARSKY, J. **Densidad y articulación de la sociedad civil de Bogotá, localidades y sectores 1997 – 2000**. DAAC, 2003.

TORRES, A. **Identidad y política de la acción colectiva: organizaciones populares y luchas urbanas en Bogotá 1980-2000**. Universidad Pedagógica Nacional. Bogotá, 2007.

TORRES, C. **Foro Público: POR ARTE DE BARRIO / Memorias**. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2009

VELÁSQUEZ, F. e GONZÁLEZ, E. **¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?**. Fundación Corona, Bogotá, 2003.

VELÁZQUEZ, F. **Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia.**, en Revista Foro, N° 1, Bogotá, septiembre de 1986.

VERGARA, F. **Avanza la desmarginalización**. EL TIEMPO, 4 de abril de 2000.

ZIBECHI, R. **América latina: periferias urbanas, territorios en resistencia**. Ediciones desde Abajo. Bogotá, 2008.

## ANEXOS

### **Anexo I. Entrevistas com especialistas sobre MIB e organizações comunitárias.**

**I.I** Especialista conhecedor e liderança de movimentos cívicos para a formação de bairros.

1. Como definiria os movimentos populares?
2. Qual acredita que é a essência dos bairros populares?
3. Qual acha você que foi a causa dos movimentos bairristas?
4. Qual foi a sua opinião sobre as JACs naquele tempo?
5. Os fatos ditos são os primeiros nichos da participação comunitária?
6. O que tipo de identidade acredita que deveriam ter estes movimentos bairristas para que tenham força?
7. Como influi esta identidade na participação da comunidade?
8. Como são as relações vicinais no bairro?
9. O que poderia dizer a respeito destas identidades e a luta por um bairro?
10. O que opina você sobre os movimentos juvenis nos bairros populares?
11. O que poderia dizer no que se refere às mulheres e o seu papel nas comunidades?
12. O que considerações finais poderia agregar?

**I.II** Especialista em programas de melhoramento de bairro e trabalho com planejamento participativo.

1. O que experiências urbanas recentes, poderia destacar, as quais tenham tido uma ou várias ênfases participativas na transformação espacial de um bairro?
2. Qual é a sua opinião sobre o eixo participativo nestes programas de melhoramento bairrista?
3. O que é o discurso participativo?
4. O que destacaria que tivesse tido sucesso durante à sua experiência profissional como arquiteto?
5. Qual é o objetivo de projeto UNICERROS?

6. Como foram desenvolvidos os processos participativos?
7. Poderia descrever ainda mais as estratégias de participação dispostas para a comunidade
8. Qual seria a sua conclusão sobre a participação comunitária em Bogotá?

**I.III** Especialista nos programas MIB trabalho junto com instituições distritais para implementar estes programas

1. Qual foi seu trabalho durante a implementação dos programas de melhoramento integral de bairros?
2. Você achou que o programa obras com saldo pedagógico conseguiu cumprir os objetivos que tinha apresentado?
3. Qual foi sua opinião sobre os programas Sur com Bogota?
4. Qual seria a estratégia mais conveniente para desenvolver os programas que tem participação social?
5. Qual crê que é a principal dificuldade para levar a cabo estas estratégias de planejamento participativo?
6. Desde sua experiência o Estado contribuiu significativamente para a construção de espaços sociais e institucionais que incentivam a realização de uma democracia verdadeiramente participativa?
7. Qual seria sua sugestão para melhorar a implementação e resultados dos programas MIB?

**I.IV** Especialista em participação comunitária e os programas de melhoramento urbano.

1. O crescimento urbano em Bogotá foi muito rápido e desordenado criando bairros ilegais, o que reflexões faria você como arquiteto sobre esta situação na cidade?
2. Aproveitando que menciona o tema do Melhoramento Integral dos Bairros, como crê você que estes programas têm contribuído ao melhoramento deste tipo de assentamentos?
3. Você acha que com estes programas seja possível conseguir a integração destes bairros na cidade?
4. O que enfoques acha que devem melhorar os programas MIB?



## **Anexo II. Entrevistas com as lideranças comunitárias dos bairros intervindos pelos programas MIB.**

Realizou-se as mesmas perguntas a três lideranças em diferentes bairros.

1. Qual é o procedimento para que a Organização aprove ou projete os planos ou projetos que vai implementar?
2. O que mecanismos usa a Organização para a prestação de contas dentro e fora da mesma?
3. Os integrantes da organização têm participado nos processos de capacitação?
4. Com que frequência realizam as capacitações?
5. Em que temáticas tem se capacitado os seus integrantes?
6. Em que tem contribuído à Organização, os conhecimentos adquiridos por meio das capacitações?
7. Quais são as principais vantagens da sua participação dentro da Organização?
8. Você se sente parte da organização?
9. Conhece e interage com outras organizações da localidade?
10. De que forma têm contribuído com a sua Organização as interações com outras organizações?
11. A Organização trabalha ou tem trabalhado on-line? Com que tipo de organizações ou Instituições?
12. De que modo a comunidade participa nos processos da organização?
13. De que maneira as atividades desenvolvidas pela Organização contribuem com a sua comunidade?
14. O que fatores considera o senhor que são importantes para que uma organização seja sustentável?

### **Anexo III. Enquete feita aos moradores de diferentes bairros intervindos pelos programas MIB.**

Enquete feita com o fim de conhecer a opinião dos moradores sobre os programas e a participação comunitária, não é uma mostra representativa da cidade.

1. Qual é sua opinião frente as seguintes afirmações, tendo como graus: Totalmente de acordo, muito de acordo, de acordo, em desacordo, muito em desacordo, totalmente em desacordo.
  - Na gestão e controle do projeto foi respeitada a opinião da vizinhança
  - A vizinhança participou ativamente na gestão do projeto
  - A gestão e controle do projeto gerou maior contato entre vizinhos
2. Qual foi a frequência com a que você participou na gestão e controle dos projetos?
3. Como avalia o grau de acordo entre os moradores sobre a gestão do projeto?
4. Tendo em conta sua experiência, responda a seguintes perguntas:
  - Acha que você teve alguma influência na execução do projeto?
  - Teria interesse em participar em outro projeto?
  - Recebeu informação sobre os resultados do projeto?
  - A informação que você recebeu foi suficiente e clara?
  - Acha que os projetos realizados para o melhoramento do bairro defendem os interesses da comunidade?
  - Acha que as organizações da comunidade e os projetos tem integrado a comunidade?
5. A gestão do projeto implica a organização de atividades socioculturais no espaço intervindo?
6. Se não faz parte de alguma organização do bairro, gostaria participar num futuro?
7. Acha útil a opinião da comunidade na execução dos projetos?
8. Acha que é importante a relação entre organizações comunitárias e as instituições do Estado?
9. Quais programas de melhoramento urbano você lembra?

	Programa Integrado de Desarrollo de la Zona Oriental de Bogotá.
	Programa Integral de Desarrollo Urbano de Ciudad Bolívar.
	Obras con Saldo Pedagógico.
	Sur con Bogotá.
	Desmarginalización de barrios
	Obras Con participación ciudadana
	No sabe
	Otros

10. Qual instancia você acudiria para que dessem solução a um problema no bairro (problema urbano e de serviços)?

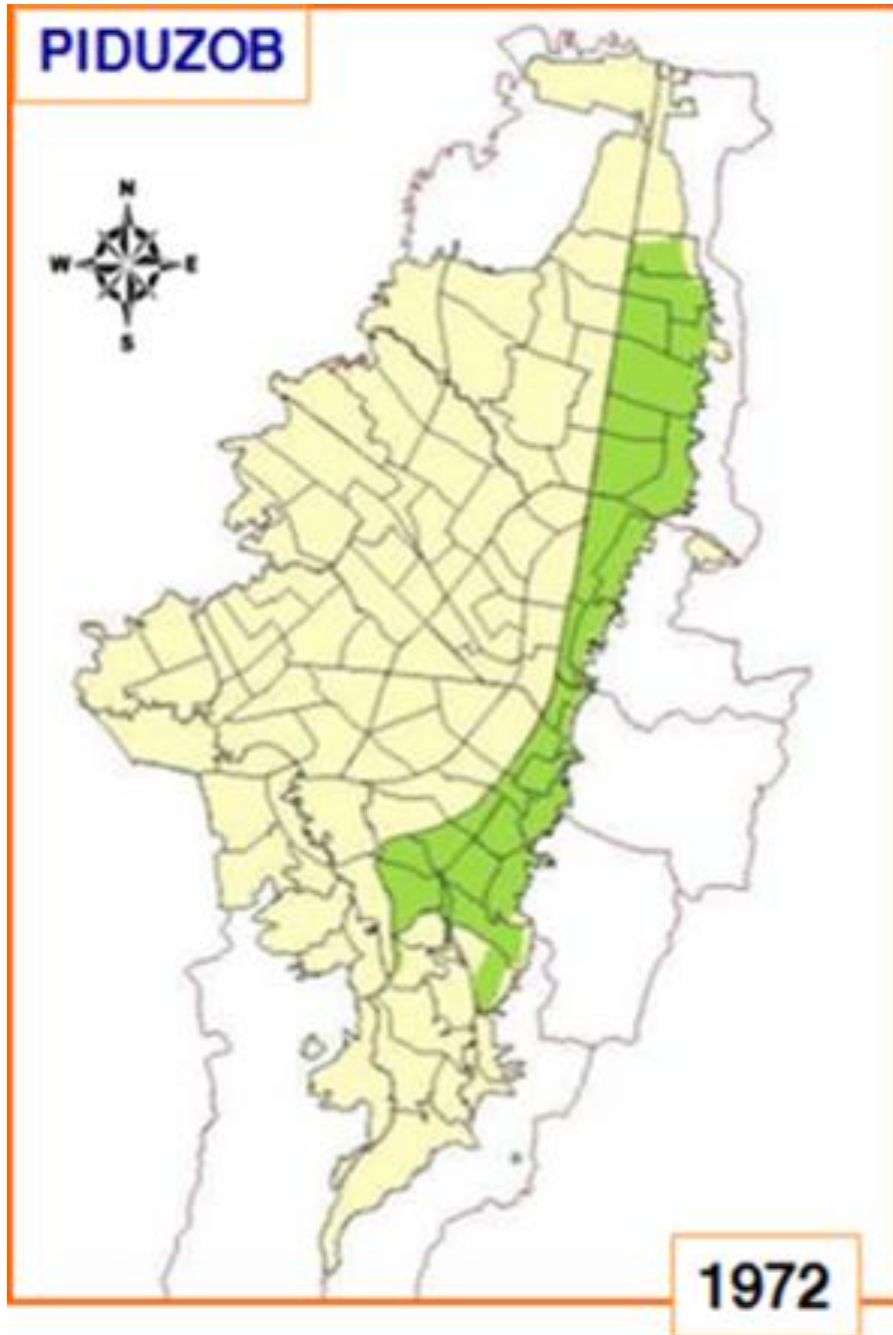
	A la policía
	A la institución pertinente (IDU)
	JAL
	Alcaldía Local
	Organización social
	Dejo que otro actúe
	Iglesia
	No sabe

11. O quem você acha que realizou as obras de melhoramento de bairros?

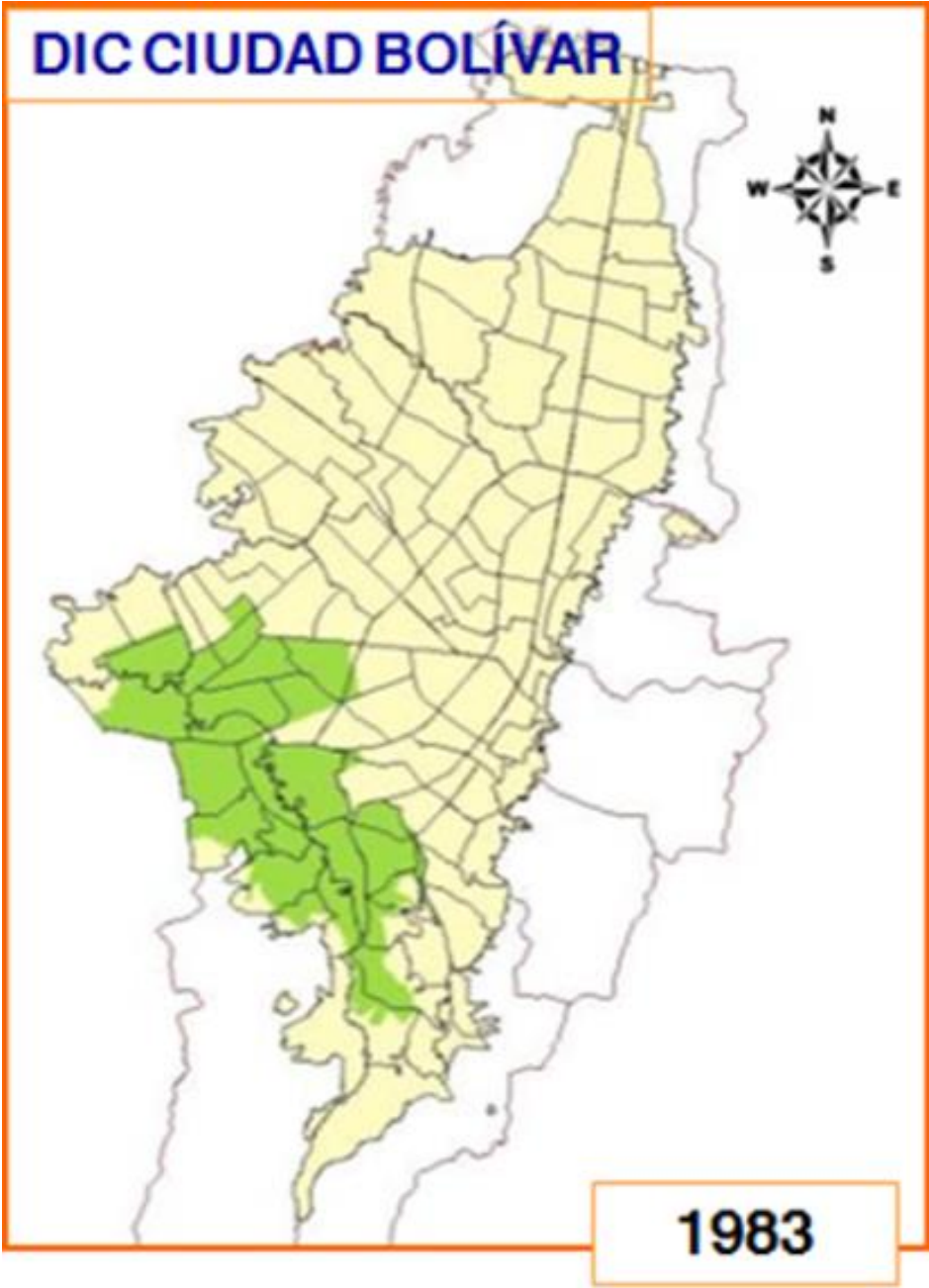
	Alcaldía Local
	JAL
	Comunidad
	Empresas e instituciones pertinentes
	Organizaciones sociales
	No sabe

ANEXOS MAPAS

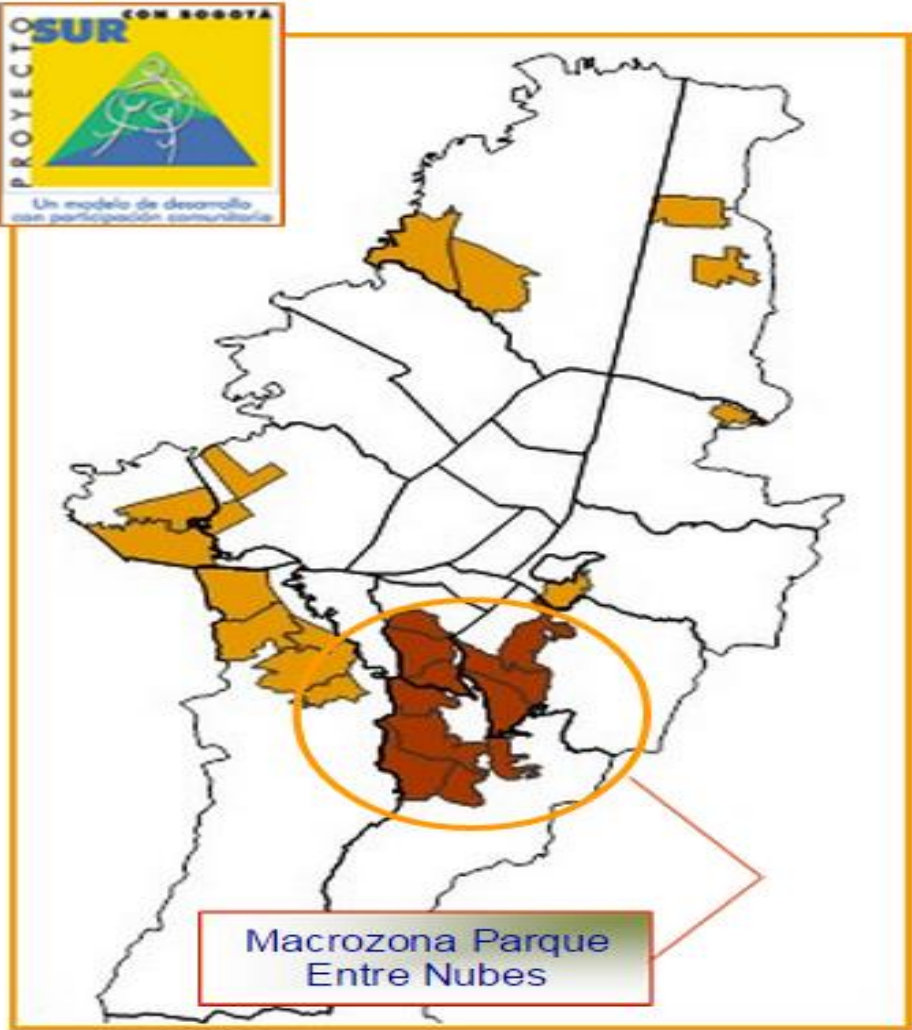
Mapa 1. Zona de Intervenção do PIDUZOB (Fonte: Secretaria distrital de Habitat)



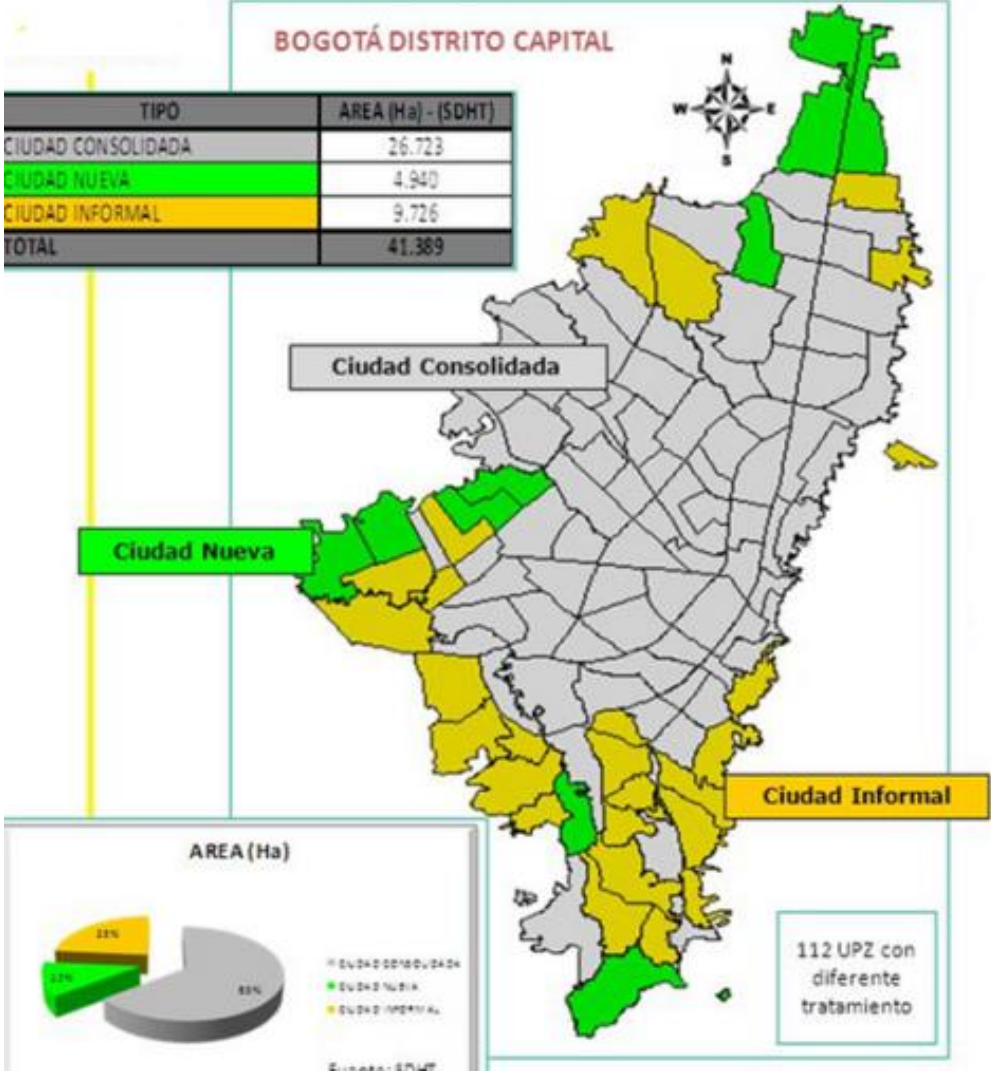
**Mapa 2. Zona de intervenção do Programa Ciudad Bolívar** (Fonte: Secretaria distrital de Habitat)



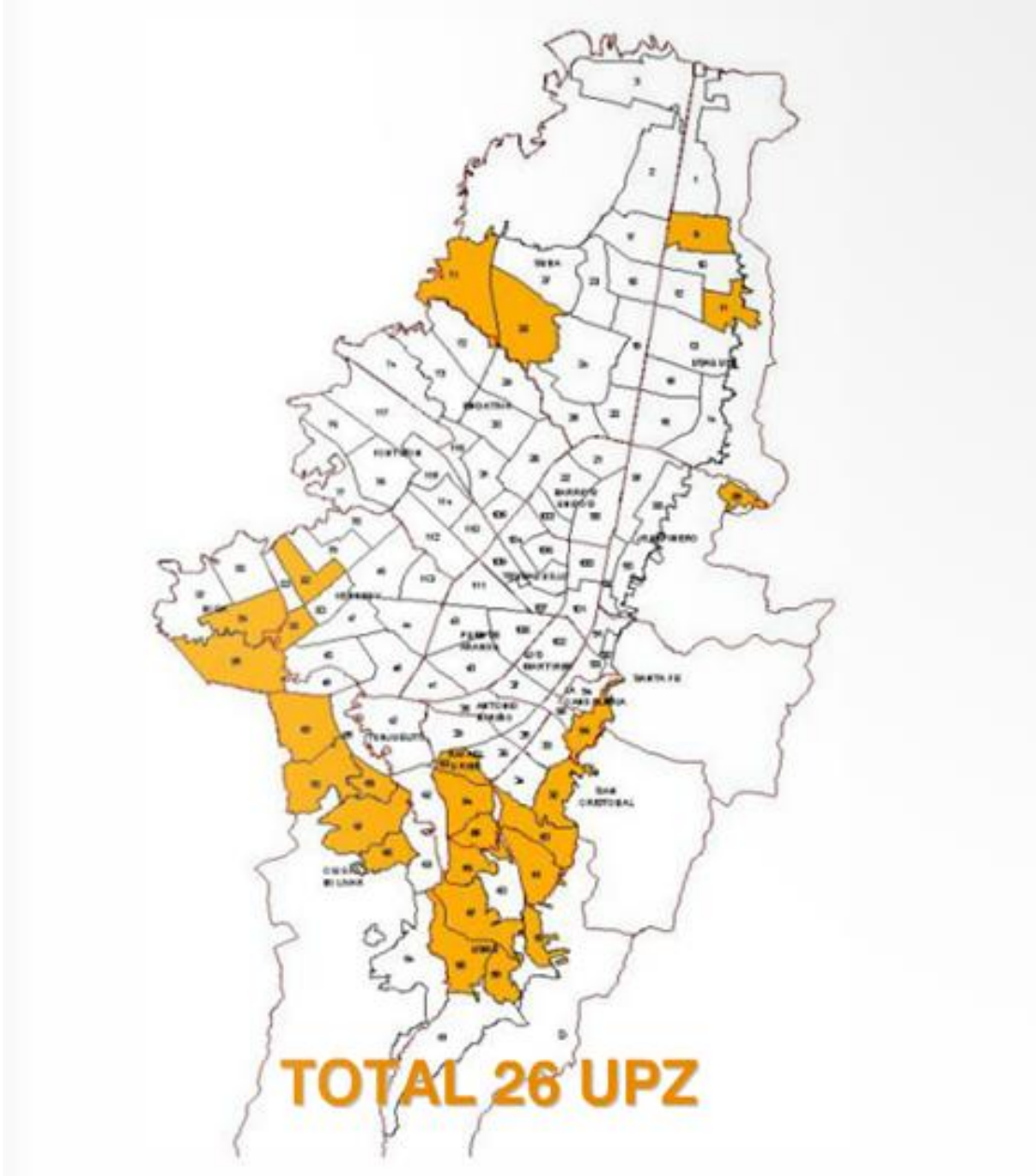
**Mapa 3. Projeto Sul com Bogotá.** (Fonte: Secretaria distrital de Habitat.)



**Mapa 4. Zonas de intervención del Programa de Desmarginalización** (Fuente: Secretaria de Habitat )



**Mapa 5. Territorialidade dos programas Obras com Participação Cidadã**  
(Fonte: Secretaria de Habitat)

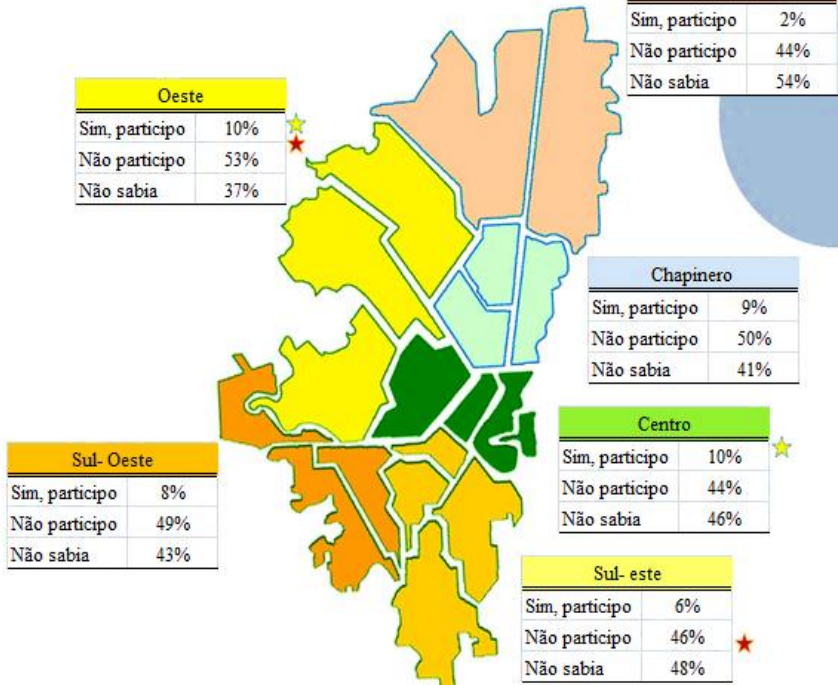




## Mapa 6. Participação nos encontros cidadãos, 2007



No ano 2007, a prefeitura de Bogotá fez uma série de encontros cidadãos para discutir sobre o Plano de desenvolvimento da cidade. Você participou de alguma forma nos encontros cidadãos feitos em sua localidade?



Fonte: IPSOS – NAPOLEON FRANCO, 2007, p.61, Tradução livre