

UNIVERSIDADE DE SANTO AMARO

Curso de Serviço Social

Adriana Severina da Silva

Neuzineth Castro Sousa

**TRABALHO SOCIAL NO CANTEIRO DE OBRAS PARAISÓPOLIS NO
PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA COMUNIDADE**

São Paulo

2016

Adriana Severina da Silva
Neuzineth Castro Sousa

**TRABALHO SOCIAL NO CANTEIRO DE OBRAS PARAISÓPOLIS NO
PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA COMUNIDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Serviço Social da Universidade de Santo Amaro – UNISA, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientador: Prof^ª. Me. Vanessa Lopes de Almeida.

São Paulo

2016

Adriana Severina da Silva
Neuzineth Castro Sousa

**TRABALHO SOCIAL NO CANTEIRO DE OBRAS PARAISÓPOLIS NO
PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA COMUNIDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Serviço Social da Universidade de Santo Amaro – UNISA, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof^a Me. Vanessa Lopes de Almeida.

São Paulo, 10 de Junho de 2016.

Banca Examinadora

.....

Prof^a. Me. Vanessa Lopes de Almeida

.....

Prof^a. Me. Luciane de Cassia de Faria

Agradecimentos

Agradeço a Deus, por me manter firme mesmo em meio às diversas dificuldades que enfrentei durante a realização deste trabalho.

À minha família, especialmente à minha mãe e ao meu pai, pela torcida e apoio incansáveis, e sem os quais eu não teria conseguido chegar até aqui.

Aos meus amigos, que a cada momento de dor e cansaço, estiveram ao meu lado me motivando e me fortalecendo, direta ou indiretamente, para continuar seguindo em frente.

Às colegas de sala, com as quais dividi e compartilhei quatro anos da minha vida, e vivi experiências que levarei sempre comigo.

A todos os professores que me acompanharam durante a caminhada acadêmica, transmitindo conhecimentos e experiências que marcaram minha formação e que me acompanharão durante toda minha atuação profissional.

À minha orientadora Vanessa Lopes, que tanto sofreu com a minha ansiedade e por dedicar seu tempo e conhecimento na construção desse trabalho.

À minha leitora Luciane de Cássia, que, desde o início do projeto de pesquisa, me apoiou, aconselhou e contribuiu grandemente para a realização deste trabalho!

E sem dúvida, agradeço imensamente à minha colega de dupla e amiga, Neuzineth Castro, pela paciência, companheirismo, motivação, serenidade, por me ajudar a secar as lágrimas, olhar para frente e seguir.... Sem você eu não conseguiria desenvolver um trabalho dessa importância. Você foi essencial em tudo!!! Amizade verdadeira, que quero sempre por perto! Obrigada minha amiga!!!

Agradeço a Deus, Senhor de minha vida, por estar sempre comigo, não me deixando desistir nos momentos de desânimo, se hoje estou alcançando mais uma conquista foi porque me transmitiu força e coragem.

Ao meu esposo e companheiro Marcelo Sousa, que não mediu esforços para que eu alcançasse mais um objetivo em minha vida. Por estar sempre me incentivando, apoiando, por ter acreditado em mim. Obrigada pela paciência e compreensão nos momentos mais difíceis, essa conquista também é sua.

Às companheiras de sala, que durante esse período de faculdade, vivenciamos momentos difíceis, mas também felizes onde rimos muito, comemoramos, debatemos, nos apoiamos... levo um pouquinho do que aprendi com cada uma de vocês.

Em especial a amiga Adriana Silva, parceira de dupla dessa pesquisa que é resultado de nossas vivências e discussões. Agradeço pela amizade sincera que nasceu em sala de aula e cresceu em nossas idas e vindas de casa para faculdade, agradeço pela cumplicidade, pela sinceridade de suas palavras e puxões de orelha e principalmente por me incentivar quando achei que não seria possível. Foi um prazer poder dividir essa pesquisa com a melhor amiga e companheira que tem sido, desejo a você, toda felicidade, que nossa amizade possa se concretizar a cada encontro, a cada conversa. Obrigada por tudo!

Aos professores pela competência e conhecimento transmitidos durante o curso.

As minhas lindas irmãs; Neuzenira e Neuzilene, que torceram e me incentivaram todo esse tempo, por compreenderem minha ausência em muitos momentos importantes.

Às assistentes sociais: Cláudia Cirilli, Raquel Gomes, Letícia, estagiária Renata Andrade e a toda a equipe do CRAS Capão Redondo que me acolheram durante o período de estágio e que torceram muito por mim.

À orientadora professora Vanessa, pelos apontamentos contributivos para a realização desse trabalho.

À professora Luciane de Cássia, que foi leitora deste trabalho e que tem sido uma grande incentivadora desde a construção do projeto de pesquisa.

Urbanização desigual

Muros, barreiras, asfaltos por fazer...

Estou eu, imerso nessa ilha de calor.

Pergunta-se, quem sou?

Sou pobre, trabalhador.

Vida urbana ou prisões a céu aberto?

Ainda não sei bem onde estou nessa ilha de calor.

Segregação social, conurbação humana.

Pergunta-se, onde estou?

Estou eu, imerso na desigual cultura do valor.

Moderna urbanização, significativa segregação.

Assim se faz a complexa vida urbana.

Onde moro?

Moro onde os muros fazem divisão.

Moro na favela, "projeto em construção".

Taysa Silva Santos

RESUMO

Este trabalho é resultado de pesquisa sobre a atuação do trabalho social na habitação, no processo de urbanização da comunidade de Paraisópolis. Pretendeu-se compreender a atuação do assistente social no Canteiro de Obras Paraisópolis, conhecer os desafios encontrados durante o processo de urbanização e o trabalho realizado pela equipe social para diminuir os impactos causados na vida dessa população.

Para esta pesquisa, optou-se pela metodologia qualitativa, pesquisa com caráter investigativo, a partir das experiências das profissionais no processo de urbanização da comunidade. Este estudo, pretendeu ainda, evidenciar o trabalho social no Canteiro de Obras Paraisópolis dentro de um processo desafiante que é a urbanização de favelas, bem como, conhecer as estratégias e técnicas utilizadas pelas profissionais para melhor atender a população. A partir da análise dos dados obtidos com as entrevistas realizadas com as profissionais, compreende-se que o trabalho social na urbanização de Paraisópolis, é permeado de muitos desafios e limitações, o que exige das assistentes sociais envolvidas, uma postura altamente comprometida com os direitos da população da comunidade.

Palavras-chave: Trabalho Social. Urbanização. Paraisópolis

ABSTRACT

This paper is the result of research on the role of social work in housing and urbanization in the community of Paraisópolis. The objective was to comprehend the role of the Social Worker in the construction sites in Paraisópolis, also, getting to know potential challenges during the process of urbanization and the work done by Social Workers to reduce impacts on the population's lives.

The research was made through the qualitative method; research was done with investigative features. Also, insight from the professionals in the community's urbanization process was analyzed. Furthermore, this study intended to expose social work in the construction sites of Paraisópolis in the course of a challenging process: the urbanization of slums. Additionally, there was understanding of the strategies and techniques used by professionals to better serve the population. From the data analysis obtained, it is understood that Social Work in the community of Paraisópolis is permeated with many challenges and limitations, requiring from the Social Workers a highly committed stance on the rights of the community's population.

Keywords: Social work. Urbanization. Paraisópolis

Lista de ilustrações

Quadro 1 – Critérios e características que definem os assentamentos subnormais segundo o IBGE.....	20
Quadro 2 – Critérios e características que definem os assentamentos informais segundo a ONU.....	21
Imagem 1 – Programa de Urbanização Paraisópolis.....	103
Imagem 2 – Montagem Ballet e Orquestra Paraisópolis.....	106
Imagem 3 – Montagem Casa de Pet e Castelo de Pedra em Paraisópolis.....	106

Lista de Abreviaturas

AMA	Assistência Médica Ambulatorial
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional da Habitação
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CEIC	Comissão de Economia, Indústria e Comércio
CEU	Centro Educacional Unificado
CGFNHIS Social	Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
COBRAPE	Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos
COHAB	Companhia de Habitação
COTS	Caderno de Orientação Técnico Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
ETEC	Escola Técnica
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
FUNAPS Subnormal	Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal
GEUFVELAS	Grupo Executivo de Urbanização de Favelas
HABISP São Paulo	Sistema de Informações para Habitação Social na Cidade de São Paulo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INOCOOP	Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais
MBES	Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social
MDU	Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PDE	Plano Diretor Estratégico
PDST	Plano de Desenvolvimento Socioterritorial
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PLS	Projeto de Lei do Senado
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH	Política Nacional de Habitação
PROFILURB	Programa de Financiamento de Lotes Urbanos
PROMORAR	Programa de Erradicação da Sub-habitação
PROSANEAR	Programa de Saneamento para População de Baixa Renda
PROVER	Programa de Urbanização e Verticalização de Favelas
PT	Partido dos Trabalhadores
PTS	Projeto de Trabalho Social
PTS-P	Projeto de Trabalho Social Preliminar
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SASF	Serviço de Assistência Social à Famílias

SEBES	Secretaria de Bem-Estar Social
SEDU	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SEHAB	Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano
SEPURB	Secretaria de Política Urbana
SERFHA Higiênicas	Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SURSS	Supervisão Regional de Serviço Social
UBS	Unidade Básica de Saúde
ZEIS	Zona Especial de interesse social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 O PROCESSO DE FAVELIZAÇÃO NO BRASIL E A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NA CIDADE DE SÃO PAULO.....	18
2.1 Favela, suas definições e algumas características de sua população	18
2.2 O processo de favelização no Brasil e o surgimento das favelas no Rio de Janeiro e em São Paulo	26
2.2.1 As favelas nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo	31
2.3 Urbanização de favelas na cidade de São Paulo	44
3 MARCOS LEGAIS NO ÂMBITO HABITACIONAL E A EVOLUÇÃO DO TRABALHO SOCIAL NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO	54
3.1 O Estatuto da Cidade e a nova Política Nacional de Habitação	54
3.1.1 O plano diretor e sua importância no planejamento urbano	62
3.1.2 A nova Política Nacional de Habitação.....	67
3.2 O trabalho social na Habitação	78
4 METODOLOGIA DE PESQUISA.....	92
4.1 Sujeitos da pesquisa	94
4.2 Campo de Pesquisa: Paraisópolis e o trabalho social em meio à urbanização da comunidade.....	95
4.3 Análise de dados	109
REFERÊNCIAS.....	135
ANEXOS	146

1 INTRODUÇÃO

A problemática habitacional está mais latente em nosso país desde a industrialização, quando a distribuição espacial da população nas cidades, se dá de maneira desigual. Neste contexto, surgem as favelas como alternativa à população de baixa renda, que sem condições financeiras de comprar sua casa, vão criando arranjos para suprir suas necessidades básicas.

Assim, com o crescimento da periferia paulistana, o poder público, não podendo negar sua existência e expansão, cria programas para garantir a população moradoras das favelas, acesso a uma vida digna e de qualidade. Um exemplo de programa voltado para melhoria das condições de habitabilidade nestes espaços, é o Programa de Urbanização de Favelas, em parceria com o Governo Federal, através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Para intervenções executadas pelo Ministério das Cidades através do PAC, é exigência a realização do trabalho social para a população atendida. Neste sentido, o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades, ou seja, a Portaria 21, de 22 de janeiro de 2014, normatiza e orienta a elaboração, contratação e execução do trabalho social, em intervenções de habitação e saneamento, operações de repasse firmadas com entidades sem fins lucrativos e intervenções inseridas no PAC.

Tal Portaria define a participação da equipe social nas fases de planejamento, execução e avaliação destas intervenções. Diante disso, e particularmente a partir de vivências na comunidade de Paraisópolis que, desde 2006, passa por um processo de urbanização, houve um interesse intenso de evidenciar e compreender como se dá o trabalho do assistente social neste processo. Desse modo, observou-se que o Serviço Social tem papel essencial no atendimento à população, na orientação e acompanhamento da mesma, visando a garantia de seus direitos.

É de grande importância trazer à luz o fazer profissional do assistente social, que ao atuar com a questão habitacional no processo de urbanização da comunidade de Paraisópolis, encontra-se também, diante de uma expressão da questão social, onde os desafios são constantes e exigem condições particulares na realização do

trabalho profissional, por se tratar de um espaço que não foi abarcado pela universalização dos direitos sociais, onde não houve a garantia dos direitos básicos.

Para tanto, este trabalho apresenta a atuação do assistente social no Canteiro de Obras Paraisópolis no processo de urbanização da comunidade como problema de pesquisa, trazendo como hipótese, que a atuação do assistente social no Canteiro de Obras Paraisópolis é permeada de desafios, exige uma postura altamente comprometida com os direitos da população e habilidades técnicas que garantam a devida realização do trabalho social, uma vez que o profissional intervém no acompanhamento, negociação e interferências durante todo o processo de urbanização, além de possuir poder de articulação e, portanto, promove o exercício da participação popular e a inserção social das famílias atendidas às demais políticas públicas.

Como objetivo geral da pesquisa, destacamos a compreensão de como se dá a atuação do assistente social no Canteiro de Obras Paraisópolis, seus desafios, dificuldades, progressos e o desenvolvimento de seu trabalho em meio a todo o processo de urbanização da comunidade, na busca por respostas a esse, pesquisamos como o trabalho social com a população beneficiária é realizado para diminuir os impactos causados pelo processo de urbanização; os desafios apresentados pelos profissionais do trabalho junto às famílias e à Instituição que realiza as obras de urbanização em Paraisópolis e ainda, verificamos quanto às possibilidades de execução das diretrizes preconizadas pelo Ministério das Cidades referente ao trabalho social. Nesse sentido, utilizamos dados do site do Ministério das Cidades, que disponibiliza materiais didáticos, publicações e diversas informações sobre o tema abordado, além de consultar informações da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), responsável pelo desenvolvimento do Programa de Urbanização de Favelas.

Para o desenvolvimento de tal pesquisa, nos apoiamos na abordagem metodológica qualitativa, acreditando que a mesma possibilite a análise das diversas facetas da realidade social, e que a partir de um estudo aprofundado, levando-se em conta a subjetividade dos assistentes sociais, sujeitos desta pesquisa e do objetivo proposto, pode também propor intervenções à realidade estudada.

Com a proposta de interpretar a realidade vivida e partilhada pelas assistentes sociais que trabalham no Canteiro de Obras Paraisópolis, realizamos entrevista semiestruturada, uma vez que tal técnica, nos privilegiou a comunicação direta, assim como a coleta de dados para a construção de informações pertinentes ao tema proposto.

Tais entrevistas foram realizadas no espaço do Canteiro, com dia e horário previamente agendados e com duração total de em torno de oitenta minutos. Utilizamos um roteiro específico para a entrevista, com perguntas abertas pertinentes à temática (Anexo D) e gravação das mesmas, que foram posteriormente transcritas, gerando 45 laudas subsidiando a análise.

Quanto a estrutura do trabalho, iniciamos conceituando o termo favela, comunidade, aglomerado subnormal à luz de autores consagrados, apresentando reflexões acerca da dificuldade de conceituação, a partir inclusive, do nosso olhar de pesquisadora, enquanto moradoras da Comunidade de Paraisópolis, apresentando as representações sociais deste conceito de habitação e moradia. Para tanto utilizamos a definição de Taschner (2001, 2006), que atua principalmente nos seguintes temas: favela, habitação popular e estudos urbanos. Sua definição foi a que melhor se aproximou da nossa proposta de pesquisa e trouxe subsídios importantes sobre as favelas em São Paulo, e dados do IBGE 2010, que traz, além da definição de favela, critérios para identificação de aglomerados subnormais e algumas características próprias destes espaços.

Ainda neste momento, apresentamos um breve histórico sobre as favelas no Brasil, destacando principalmente a cidade do Rio de Janeiro, onde surgiram as primeiras favelas no país e também a cidade de São Paulo. Tal contextualização se fez importante para que pudéssemos abordar sobre a urbanização de favelas em São Paulo, e foi possível analisar como se deu e dá este processo em meio a esta grande metrópole que tem crescente número de espaços de urbanização. Neste aspecto utilizamos principalmente o “Guia para o mapeamento e caracterização de assentamentos precários”, material didático do Ministério das Cidades, que traz uma abordagem aprofundada sobre a realidade dos assentamentos precários e um resgate histórico do processo de favelização no Brasil, e da consolidação das favelas.

No segundo momento, abordamos as novas perspectivas trazidas com o Estatuto da Cidade e a aprovação da nova Política Nacional de Habitação para melhor enfrentamento da problemática habitacional, onde também aprofundamos sobre a evolução do trabalho social na Política de Habitação. Para tanto utilizamos cadernos, publicações e materiais didáticos do Ministério das Cidades, onde diversos autores abordam estes temas, além do material didático: “Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social”, das autoras Paz e Taboada (2010), que foi de extrema importância para compreensão do histórico do trabalho social na habitação.

Por fim, apresentamos o caminho metodológico construído para a aplicação da pesquisa, a entrevista realizada com as assistentes sociais do Canteiro de Obras Paraisópolis, assim como sua respectiva análise à luz dos referenciais teóricos adotados.

Assim, essa temática faz-se relevante para o alargamento do conhecimento acadêmico que, ao apreender o intervir profissional nessa área de atuação que se faz presente dentro desse processo desafiante, que é a urbanização de favelas, identifica a importância do trabalho social para a transformação da comunidade e possibilitará a outros acadêmicos que pretendem pesquisar sobre essa questão ou trabalhar nesse campo de exercício profissional, um conhecimento mais aprofundado do tema.

2 O PROCESSO DE FAVELIZAÇÃO NO BRASIL E A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NA CIDADE DE SÃO PAULO

Neste capítulo trataremos a definição do termo favela, na tentativa de compreender o porquê da existência de divergências em sua conceituação.

Propomos ainda realizar um breve histórico sobre as favelas no Brasil, destacando principalmente a cidade do Rio de Janeiro, onde surgiram as primeiras favelas no país e também a cidade de São Paulo. Para que dessa forma possamos abordar sobre a urbanização de favelas em São Paulo, onde será possível analisar como se deu e dá este processo em meio a esta grande metrópole, que tem crescente número de espaços de urbanização.

2.1 Favela, suas definições e algumas características de sua população

O conceito de favela, como tipo de ocupação urbana, varia entre países, estados, cidades e regiões. No Brasil o termo é bastante utilizado, mas sem conhecimento de sua definição ou origem. Desta forma, pretendemos aqui, apresentar uma breve explicação para a origem da palavra favela, assim como suas definições.

Segundo Taschner (2006, p. 179),

A palavra favela se origina, ao que parece, em um arbusto comum na região de Canudos, chamado favela. Os soldados do exército brasileiro, voltando da luta com Antonio Conselheiro e seus adeptos, não tinham lugar onde morar no Rio de Janeiro. Vão ocupar o Morro da Providência, onde se instalam em barracos como o arbusto favela nos morros da região de Canudos. Daí o nome para este tipo de assentamento. (TASCHNER, 2006, p. 179).

Segundo Leite (2010), conceituar favela é tarefa complexa, pois há contraposições sobre tal conceito.

Sua conceituação não é simples, pois há uma série de conceitos que se confronta, essa complexidade conceitual é proporcional à complexidade socioeconômica desse tipo de habitação. As características de uma favela podem variar de uma região para outra, ou mesmo, dentro de um mesmo espaço urbano. (LEITE, 2010, p. 167).

O dicionário Aurélio, (1999, p. 885) define o significado de favela como sendo, “O conjunto de habitações populares toscamente construídas (por via de regra em

morros) e com recursos higiênicos deficientes (também convida a conferir ou confrontar o termo “barraco de lata”)”. Anterior à esta definição, no mesmo dicionário, há uma explicação um pouco mais detalhada: “Favela (Fava + ela), do Morro da Favela (RJ), assim denominado pelos soldados que ali se estabeleceram ao regressar da campanha de Canudos”. (Aurélio, 1999, p. 885)

Já no Dicionário Larousse Cultural (1992, p. 500), favela significa:

Núcleo de habitações rústicas e improvisadas nas áreas urbanas, em locais sem melhoramentos públicos, sobre terrenos de propriedade alheia (privada ou estatal) ou de posse indefinida. (LARROUSE, 1992, p. 885).

Definir o que é favela tem sido um desafio. Tendo em vista que ao longo do tempo, o termo foi definido de diversas formas, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) por sua vez, denomina “aglomerado subnormal¹” segundo critérios estabelecidos por ele, o que se conhece popularmente por favela.

O IBGE afirma, que o termo aglomerado subnormal foi utilizado pela primeira vez, no Censo demográfico 1991, permanecendo no Censo de 2010. O termo

possui certo grau de generalização de forma a abarcar a diversidade de assentamentos irregulares existentes no País, conhecidos como: favela, invasão, grota, baixada, comunidade, vila, ressaca, mocambo, palafita, entre outros. (IBGE, 2010, s/p).

Para identificar os aglomerados subnormais, o IBGE selecionou os seguintes critérios:

- a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há 10 anos ou menos); e
- b) Possuírem pelo menos uma das seguintes características: urbanização fora dos padrões vigentes - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; e precariedade de serviços públicos essenciais. (IBGE, 2010, s/p.).

Ainda segundo o IBGE no que diz respeito aos critérios de padrões de urbanização e de precariedade de serviços públicos essenciais, os aglomerados

¹ O IBGE (2010) define aglomerado subnormal, o conjunto de domicílios com no mínimo 51 unidades que ocupa de maneira desordenada e densa, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e que não possui acesso a serviços públicos essenciais.

subnormais podem se enquadrar, nas seguintes categorias: “invasão; loteamento irregular ou clandestino; e áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente.” (IBGE, 2010, s/p).

No que tange aos critérios e características que definem aglomerados subnormais, Costa e Nascimento (2005), apontam, conforme o quadro abaixo:

CRITÉRIOS	CARACTERÍSTICAS
POSSE DA TERRA	Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular), no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos)
URBANIZAÇÃO	Urbanização fora dos padrões vigentes – refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais, e construções não regularizadas por órgãos públicos
SERVIÇOS URBANOS	Precariedade em pelo menos 2 (dois) dos serviços públicos essenciais: Água, Esgoto e Iluminação
NÚMERO MÍNIMO DE DOMICÍLIOS	51 domicílios

Quadro 1 – Critérios e características que definem os assentamentos subnormais segundo o IBGE

Fonte: (COSTA; NASCIMENTO, 2005, p. 3799).

No que se refere ao critério do IBGE, número mínimo de domicílios, exposto na tabela a cima, Leite (2010) analisa que:

Diante dessa situação percebe-se que o conceito do IBGE de aglomerado subnormal é subestimado, pois o número de aglomerados

urbanos informais com menos de cinquenta e um domicílios é significativo em várias cidades, como é o caso de São Paulo, que considera as áreas de ocupação ilegal com mais de trinta domicílios como favela. (LEITE, 2010, p. 167).

Este critério não deveria se apoiar apenas na quantidade de domicílios, pois, independente de qual seja esse número, a população que mora nestes espaços, precisa ser abarcada por políticas públicas que lhe garantam o mínimo para se viver com qualidade como acesso à saúde, educação, saneamento básico, cultura, lazer.

Já a Organização das Nações Unidas (ONU), ainda segundo Costa e Nascimento (2005), conceitua favela como:

Grupamento contínuo onde os habitantes são caracterizados por terem domicílios e serviços básicos inadequados. Frequentemente não é reconhecida e aceita pelo poder público como parte integral ou igualitária da cidade. O Grupo de Trabalho da ONU estabeleceu que quando as cidades tiverem censo ou dados de pesquisa domiciliares disponíveis, estes devem ser utilizados para localizar a concentração (clusters) de domicílios que não atendem determinadas condições mínimas, podendo assim serem caracterizadas como favelas. (COSTA; NASCIMENTO, 2005, p. 3801)

Ainda segundo os autores, a ONU adota o termo “assentamentos informais” e utiliza os seguintes critérios e características definidoras destes assentamentos, expostas no quadro abaixo:

CRITÉRIOS	CARACTERÍSTICAS
POSSE DA TERRA	Se constitui numa comunidade de indivíduos vivendo em terrenos sem direito ou certificado de posse.
URBANIZAÇÃO	Domicílios situados em áreas inadequadas sob o ponto de vista do risco natural, industrial e próximos a vias de circulação intensa.
SERVIÇOS URBANOS	Precariedade em pelo menos 1 (um) dos serviços públicos essenciais: Água, Saneamento
MATERIAL DE CONSTRUÇÃO	Domicílios em estruturas temporárias e/ou dilapidadas; precariedade do material de construção (ex.: material usado para paredes,

	piso e telhado); Discordância com códigos locais de construção, padrões e leis.
NÚMERO DE MORADORES POR CÔMODO	Número de moradores por cômodo.

Quadro 2 – Critérios e características que definem os assentamentos informais segundo a ONU

Fonte: (COSTA; NASCIMENTO, 2005, p. 3799).

Observando os quadros 1 e 2, nota-se que há pouca diferença entre os critérios técnicos do IBGE e da ONU na definição de favela. O IBGE determina número mínimo de domicílios precários em um dado espaço irregular, enquanto que para a ONU não há essa quantificação, pois para esta, basta que o território tenha quaisquer das características por ela selecionada. Percebe-se que há consenso entre ambas no critério que trata de ocupação irregular, porém o IBGE considera tempo de posse da terra e a ONU não. A ONU considera o tipo de material no erguimento dos domicílios enquanto o IBGE não o define como critério.

A diferença consiste no fato da ONU considerar dois critérios a mais que o IBGE, material de construção e número mínimo de moradores por cômodo, e o IBGE apresenta dois critérios que a ONU não considera, tempo de posse da terra e quantidade de domicílios. (COSTA; NASCIMENTO, 2005, p. 3384).

Leite (2010), mais uma vez, chama atenção para a definição de favela utilizada pelo IBGE, trazendo uma importante consideração ao item do quadro 1 que se refere a serviços urbanos ou “carência de saneamento”:

Outro ponto que torna o conceito do IBGE confuso quanto à definição de favela é o item carência de saneamento básico, haja vista, que não especifica se essa carência tem que ser em todos os municípios, na maioria ou em quantos por cento. Dessa forma, as áreas que foram ocupadas ilegalmente, mas que tem 100% de acesso ao saneamento não é considerado como aglomerado subnormal. A favela da Rocinha, na cidade do Rio de Janeiro, com população de cerca de 300 mil moradores é um exemplo dessa subestimação provocada pelo conceito do IBGE, pois esse órgão não a considera como favela pelo fato de grande parte dos domicílios terem acesso ao saneamento básico. (LEITE, 2010, p. 167).

O acesso ao saneamento básico, além de um direito, é uma necessidade, pois impacta diretamente na saúde da população como um todo. Mas o acesso a apenas

esse serviço, não é suficiente, para definir que um espaço seja ou não uma favela. Favela pode ser entendida como espaço carente de infraestrutura, serviços públicos de qualidade, e precariedade no atendimento às necessidades inerentes a qualquer ser humano. Resumir as diversas demandas existentes nesses espaços, à água ou esgoto encanados, é uma maneira cruel de fechar os olhos para a crescente população moradora das favelas.

Há também uma expressão adotada pela nova Política Nacional de Habitação (PNH): os “assentamentos precários”, que engloba

numa categoria de abrangência nacional, o conjunto de assentamentos urbanos inadequados ocupados por moradores de baixa renda, incluindo as tipologias tradicionalmente utilizadas pelas políticas públicas de habitação, tais como cortiços, loteamentos irregulares de periferia, favelas e assemelhados, bem como os conjuntos habitacionais que se acham degradados. (BRASIL, 2010, p. 9).

Desta forma, percebe-se que os assentamentos precários são frações do território urbano com dimensões e tipologias diversas e tem em comum serem áreas residenciais de famílias de baixa renda; precariedade das moradias, caracterizadas por carências e inadequações. Além disso, as estratégias utilizadas pela população pobre para solucionar suas necessidades habitacionais são autônomas, haja vista a pouca, ou quase nenhuma iniciativa do Estado em viabilizar o acesso a direitos básicos. (BRASIL, 2010).

E ainda, outro termo utilizado para se referir a favela, é o termo comunidade. O dicionário Larousse Cultural define comunidade como sendo: “1. Estado do que é comum; paridade; comunhão, identidade. 2. Conjunto de pessoas unidas por interesses, hábitos ou opiniões comuns. (LAROUSSE, 1992, p. 251). Assim, o termo comunidade, poderia substituir o termo “favela”, pois, os moradores da comunidade, tem traços em comum: a exclusão, a segregação, a pobreza, a vulnerabilidade social.

Para André Fernandes – jornalista, fundador e diretor da Agência de Notícias das Favelas – “a elite e a grande mídia tenta chamar as favelas de comunidades [...], isso nada mais é que uma tentativa de descaracterizar a favela e amenizar a situação de pobreza extrema que vive nossa cidade. ” (FERNANDES, 2011, s/p.).

A utilização desse termo estaria ligada a uma forma de minimizar o estigma de se morar numa favela. Segundo Freire (2008, p.109),

Esse estigma, associado à pobreza e ao crime, afeta os mais diversos aspectos da vida dos moradores, como a busca por empregos, o envolvimento amoroso, a relação com a polícia, ou a simples aproximação com outras pessoas. Visando amenizar esse estigma, a categoria “comunidade” parece evocar, tanto para os representantes do poder público quanto para os moradores diretamente atingidos pelo processo de estigmatização, uma alternativa simbólica viável. (FREIRE, 2008, p.109).

Busca-se assim, substituindo o termo favela por comunidade, amenizar os diversos impactos negativos de ser favelado, pois este, é visto pela ótica de nossa sociedade com padrões capitalistas, como sujeito sem cultura, sem educação. Mas, tal substituição sugere também, uma forma de ocultar a falta de atuação pública efetiva neste território precário, carente de infraestrutura como por exemplo, a falta de equipamentos de serviços públicos básicos.

É possível, que as ações governamentais, de caráter paliativo, no que tange as chamadas “políticas de urbanização de favelas”, tenham colaborado para que o termo comunidade, seja uma forma de afirmar que este espaço já não tem as características predominantes de uma favela, escondendo mais uma vez as necessidades inerentes de um espaço habitado por sujeitos sociais, esquecidos pelo Estado.

Nesse sentido, alguns atores, ou mesmo a sociedade, optam por utilizar o termo comunidade, pois dá a ideia de que se habita um espaço melhorado, com uma política pública efetiva, presente e atuante, do que chamar de favela que, ao contrário, escancara suas reais necessidades e demandas, e traz à tona a ausência de intervenções eficazes do Estado, obrigando seus moradores a buscarem meios de sobreviver frente as dificuldades presentes nestes espaços, ainda que sem atuação deste Estado tão omissa e conivente diante da precariedade destes locais.

Seja qual for a definição, ou termo utilizado para a favela, este é um espaço que exige uma compreensão sobre sua complexidade e peculiaridades, para assim, ser possível o planejamento e execução de políticas habitacionais, que viabilizem moradia digna para a população de baixa renda, considerando sua atual realidade que perpassa pelo desemprego, falta de acesso à educação e aos direitos básicos inerentes a qualquer cidadão.

Definir favela perpassa ainda por uma outra questão: a criminalização da população que habita estes espaços e o julgamento da pobreza a partir da moral que a sociedade faz dessa população. Sociedade esta, que é manipulada a ver a favela, como o refúgio onde os pobres esquecidos pelo Estado estão confinados, excluídos e segregados.

É preciso considerar que a favela não é o reduto da criminalidade, da violência. Na favela moram trabalhadores, crianças que brincam em meio a precariedade de suas casas, mães que cuidam sozinhas de suas famílias, jovens que buscam uma oportunidade para um futuro melhor. Definir o termo pode ser difícil, mas compreender a realidade desses espaços e dar novo significado à pessoa que os reside, são desafios eminentes em nossa sociedade.

Diante de tais definições, fica claro a complexidade em definir o que aparentemente se trata das características de um mesmo território. Favela é um termo utilizado de modo geral para falar de vulnerabilidade, da ausência de serviços públicos, de habitações precárias, ou para uma melhor identificação, são as áreas empobrecidas das grandes metrópoles, como é o caso de Paraisópolis, nosso território a ser explorado neste trabalho.

Segundo Taschner (2006, p. 195), a sociedade cria um mito sobre a população favelada que

[...] corresponderia à idéia que a favela é o lugar da pobreza, território urbano por excelência dos pobres, tradução espacial de exclusão social, [...]. A população favelada seria específica. No imaginário popular, bastante preconceituoso, o favelado seria negro, nordestino, desocupado e marginal. (TASCHNER, 2006, p. 195).

Diante do exposto, devemos analisar tais pontos levantados pela autora, pois é notório que quando alguém se refere à favela ou chama o morador deste local de favelado, é quase sempre usado um tom carregado de preconceito, talvez pela visão imaginária e generalizada de que a favela seja habitada por “vagabundos”, desempregados envolvidos com o mundo do crime. Chamar uma pessoa de favelado não soa como um “elogio”, muito pelo contrário, chama-se alguém de favelado associando-o a pobreza, marginalidade, a algo ruim e que se deve manter distante.

Notadamente esse preconceito, conforme Taschner (2006), também está ligado ao imaginário popular que via o favelado como nordestino e negro. Ainda segundo a autora, a população favelada negra na favela, era maior que a população branca da cidade: “para a população paulistana, o porcentual de negros e pardos atingia 29% em 1991; nas favelas, no mesmo ano, ele era de 53%.” (TASCHNER, 2006, p. 195). Ainda conforme a autora, da população favelada, os migrantes nordestinos na favela correspondiam a 70%.

Porém o que não costuma ser levado em consideração, é que a maioria dos moradores da favela, acordam cedo para enfrentar um dia cansativo de trabalho; são trabalhadores que correspondem a camada que produz a riqueza social das grandes cidades e no entanto, representam a parte da sociedade com o menor poder aquisitivo.

No entanto, concordamos com Santos (1987, apud. SAWAIA, 2001) quando se refere que

Cada homem vale pelo lugar onde está. O seu valor como produtor, consumidor, cidadão, depende de sua localização no território [...] A possibilidade de ser mais ou menos cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está [...]. As condições existentes nesta ou naquela região determinam essa desigualdade no valor de cada pessoa, tais distorções contribuindo para que o homem passe literalmente a valer em função do lugar onde vive. Essas distorções devem ser corrigidas em nome da cidadania. (SANTOS, 1987 apud. SAWAIA, 2001, p. 32-33).

Ser habitante de numa favela ou de um bairro de alto padrão, não deve ser critério utilizado para definir quem tem mais ou menos direito; a garantia de acesso a serviços que contribuam para uma vida digna e de qualidade, deve ser estendida a todo e qualquer cidadão.

Isso implica não exclusivamente, em os habitantes terem acesso aos bens e serviços indispensáveis, mas que também ocorra adequada gestão destes serviços, garantido assim, os direitos da coletividade.

2.2 O processo de favelização no Brasil e o surgimento das favelas no Rio de Janeiro e em São Paulo

Segundo o Ministério das Cidades (2010), são poucos os dados confiáveis e comparáveis sobre as dimensões e características das favelas, ou assentamentos precários; situação que “dificulta o planejamento, a coordenação e a execução da política nacional de integração urbana de assentamentos precários, [...]” (BRASIL, 2010, p. 9).

As favelas, assentamentos precários, subnormais, comunidades, seja qual for a definição, são territórios que possuem organização e dinâmica próprias, são parte da cidade, mas excluída dela por muitos anos.

No século XIX, período de pós-monarquia e do fim do regime escravocrata, o Brasil vive uma crise da habitação vinculada ao surto manufatureiro-industrial da região sudeste do país.

Nesse momento, de declínio da produção agroexportadora de açúcar, café e algodão, intensifica-se a demanda por moradia nas áreas urbanas, em decorrência da abolição da escravidão e dos fluxos migratórios de trabalhadores expulsos do campo, seja pela decadência da economia rural, seja pela modernização tecnológica da produção agrícola. (SOUZA, 1999, p. 64).

Assim houve rápida e desordenada ocupação do espaço urbano culminando na formação de assentamentos ilegais, como as favelas, caracterizados pela ocupação informal e ilegal da terra urbana e por abrigarem população de baixa renda.

A ocupação informal e ilegal do espaço urbano foi a única alternativa da população de baixa renda, que não teve acesso ao mercado imobiliário privado devido ao alto valor da casa própria, e nem foi atendida por políticas públicas habitacionais que lhes garantissem seu direito a tão sonhada moradia.

Para Leite (2010, p.166)

as cidades que apresentam um crescimento populacional, no qual a população acrescida configura-se como pessoas de baixa renda e sem acesso a moradia, são potencialmente propícias ao surgimento ou expansão de favelas. (LEITE, 2010, p. 166).

Até então ainda não se utilizava o termo favela; este se generalizou a partir de 1920, na região sudeste, passando a indicar uma forma de habitação popular em que a precariedade da moradia se associa a precariedade da posse da terra, resultante

da ocupação, não autorizada, de terrenos públicos ou privados e de áreas impróprias à urbanização. (BRASIL, 2010).

As favelas eram consideradas como uma solução provisória e ilegal e foram ignoradas pelas políticas urbanas na Primeira República. Mas a partir de 1930, a sociedade passou a cobrar uma política para construção de casas operárias com o mínimo de infraestrutura.

essa postura começou a ser questionada por diversos setores da sociedade, que cobravam do governo uma política de construção de casas operárias higiênicas, levando à aprovação de leis que proibiam a construção de novas moradias em favelas, bem como a intervenções pontuais de erradicação de favelas e mocambos, associadas ou não à construção de vilas operárias e a programas de assistência social. (BRASIL, 2010, p. 11).

Segundo o Ministério das Cidades (2010), na década de 40, quando há um aumento nas reivindicações pela ampliação da oferta de moradias, o governo passa a tabelar o preço dos aluguéis e controlar os despejos, interferindo diretamente nesse mercado. O efeito de tais medidas foi imediato: desaparecem os empreendimentos privados destinados ao aluguel residencial e agrava-se a crise habitacional, ao passo que se afirma o modelo da casa própria.

Esse modelo, que afetou às famílias de baixa renda, constituiu-se em uma nova forma de precariedade habitacional: os loteamentos irregulares na periferia, associados à autoconstrução da casa própria. Para serem o mais barato possível, os lotes, que se multiplicaram pelas periferias, não possuíam qualquer infraestrutura; as prefeituras editavam leis urbanísticas que não eram empregadas nos assentamentos populares, e tanto os governos estaduais e federal, ignoravam a gravidade da questão. (BRASIL, 2010).

Nota-se assim, que “a administração pública fez-se ausente, como se existisse um acordo para permitir-se a ampliação deste tipo de assentamento habitacional popular, única maneira de superar a crise de habitação”. (BONDUKI, 1994, p. 730).

Segundo Maricato (2000, p. 22), as reformas urbanas realizadas em várias cidades brasileiras entre o final do século XIX e início do século XX eram da seguinte forma:

Eram feitas obras de saneamento básico e embelezamento paisagístico, implantavam-se as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista, ao mesmo tempo em que a população excluída desse processo era expulsa para os morros e as franjas da cidade. (MARICATO, 2000, p. 22).

Somente na década de 50, ainda que sem obter sucesso

surgiram as primeiras propostas de implantação de redes de infraestrutura e de construção de novas moradias nesses núcleos, [...] tais propostas apontavam para a alternativa de urbanização de favelas, que foi institucionalizada pela primeira vez no Brasil em 1956, com a criação do Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (SERFHA) pelo governo do Distrito Federal, sem produzir resultados concretos. (BRASIL, 2010, p. 12).

Em 1964, cria-se o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), e assim surge a primeira iniciativa do governo voltada para a questão habitacional, através de uma política nacional “totalmente estruturada, com objetivos, desenho institucional, instrumentos e recursos específicos”. (BRASIL, 2010, p. 12). O BNH era “responsável pela formulação, gestão e execução da política nacional, contando com as Companhias de Habitação (COHABs) na execução de programas para as camadas de baixa renda.” (PEQUENO, 2008, s/p.)

Mas apesar dos “esforços” empregados pelo governo, através de inovações e recursos voltados para o setor e significativa produção habitacional, este novo sistema apontou em relação à moradia popular, questões muito semelhantes às do mercado imobiliário privado: os financiamentos não abrangiam a população de baixa renda, que sem qualquer alternativa, impulsionava a expansão das favelas nas periferias.

Segundo o Ministério das Cidades (2010), a década de 80 foi um período de redemocratização no país, em meio a grande mobilização popular. Em 1984, houve grande articulação nacional das lutas por moradia e direito à cidade, que culminou com a organização do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU).

Esse movimento reuniu milhares de assinaturas para a apresentação de um projeto de Emenda Popular à Constituição, contemplando o direito de todos os cidadãos à moradia, aos serviços e equipamentos urbanos, ao patrimônio cultural e ambiental e à gestão democrática da cidade, bem como instrumentos jurídicos destinados a garantir esses direitos, por meio da exigência do cumprimento da função social da propriedade urbana, da regularização fundiária, da urbanização das favelas e assentamentos precários, e da participação direta da população na elaboração e implementação da política urbana. (BRASIL, 2010, p. 13-14).

Na pauta do MNRU, estava a luta pela regularização fundiária nas favelas e demais assentamentos precários, que teve continuidade após a aprovação do capítulo de Política Urbana da Constituição Federal de 1988. (BRASIL, 2010).

Nos anos 90, segundo Leite (2010), frente ao grande crescimento populacional nas cidades brasileiras, se intensifica o processo de favelização no país:

No último censo demográfico, [...], o IBGE constatou que há favelas em quase 80% das cidades de porte médio (entre 100 e 500 mil habitantes), e em 40% das cidades com população entre 20 e 100 mil habitantes. (LEITE, 2010, s/p.).

Neste período, apesar das restrições orçamentárias da política econômica federal, programas voltados para melhorias das favelas foram criados em todo Brasil repercutindo positivamente nestes espaços. Além disso, houve novas tentativas de reconstruir uma política nacional de habitação ampla que atendesse as diferentes demandas da população. (LEITE, 2010).

Neste contexto de crescente expansão das favelas e das demandas advindas destes locais, a partir dos anos 2000, as ações e programas voltados para as favelas terão um novo olhar e novas intervenções.

Segundo o Ministério das Cidades (2010), a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, e da Medida Provisória nº 2.220² do mesmo ano, “definiu importantes avanços de ordem legal para a institucionalização de uma política nacional de urbanização e regularização fundiária dos assentamentos precários.” (BRASIL, 2010, p. 14).

A partir de 2003, ainda conforme o Ministério das Cidades, com a criação do Ministério das Cidades, do Conselho das Cidades e aprovação do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/05), concluiu-se a estrutura legal e institucional necessária para a implementação da Política Nacional de Habitação (PNH) aprovada em 2004. Em 2008, é finalizado o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), que a partir de um diagnóstico participativo e abrangente, detalhou as metas, instrumentos, articulação entre agentes, fontes de recursos,

² A Medida Provisória nº 2.220/2001, disciplina o instrumento da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia concedendo ao ocupante de imóvel público urbano de até 250 metros quadrados, pertencente à Administração direta ou indireta, o direito ao uso e não ao domínio. (Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6570).

tipologias de atendimento, grupos de demanda, linhas programáticas, formas de financiamento e de subsídio, mecanismos de monitoramento, entre outros aspectos da PNH. (BRASIL, 2010).

Assim, após mais de um século de acelerada urbanização das cidades, marcada pelo grande crescimento das favelas, não é mais possível fechar os olhos para situação dramática em que se encontram as cidades brasileiras, fato que não é decorrência natural do crescimento acelerado das metrópoles.

É como se o caos urbano, as favelas, o transporte precário, a falta de saneamento, a violência, fossem características intrínsecas às cidades grandes, justificando a enorme dificuldade do poder público em resolver esses problemas e gerir a dinâmica de produção urbana. (BRASIL, 2010, p. 12).

Notadamente, seja pelo déficit habitacional, pela inadequação da moradia, por sua precariedade ou por qualquer outra justificativa, o processo de favelização no Brasil é resultado da abolição da escravatura, da industrialização, do crescimento populacional nas cidades devido ao êxodo rural, mas principalmente pela falta de planejamento e de políticas públicas que, não apenas asfaltam ruas, levem luz e água à todas as casas, enfim, que urbanize esse espaço como um todo.

Percebe-se a dificuldade em garantir de fato, aquilo que é um direito constitucional e que vem, ao longo dos anos, sendo usurpado da classe menos favorecida da sociedade: o direito a uma moradia digna e de qualidade.

2.2.1 As favelas nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo

Para Filho, o surgimento da favela antecede ao recente fenômeno de concentração urbana no Brasil.

Embora seja possível considerar que o surgimento das habitações urbanas precárias, no Brasil, date do início da colonização portuguesa, as referências aos assentamentos denominados como favela estão associadas ao contexto histórico da cidade do Rio de Janeiro, no século XIX. (FILHO, 2011, p.34).

Faz-se necessário aqui, resgatar o período de recém-abolição da escravatura, pois este processo tem total relação com o surgimento das favelas.

Segundo Gonçalves e Nascimento (2011), a partir do século XIX, fim do regime escravocrata no país, a população cresceu de maneira exorbitante. A abolição “libertou” os negros cativos, mas não os livrou dos grilhões estigmatizantes da escravidão.

As autoras ressaltam ainda que os senhores e escravos viam a liberdade de maneiras diferentes: para os senhores, liberdade era manter o “fôlego vivo”; mas já para os ex-cativos, liberdade significava realizar seus desejos e possuir àquilo que lhes foi proibido enquanto escravos. Assim, quando os negros fugiam, reuniam-se nos quilombos para voltar às suas raízes, e reviver suas práticas comuns. Mas com o fim dos quilombos e da abolição, todos se espalharam. Desta forma, os negros se uniram a outros homens livres, mas também marginalizados, como os mestiços e os índios. (GONÇALVES; NASCIMENTO, 2011).

O grupo formado por esses novos “cidadãos” mudou o perfil socioeconômico do país, uma vez que vários outros vinham de diferentes regiões e traziam consigo marcas particulares de seus lugares de origem, favorecendo a diversidade cultural que já se instalava no Brasil. Contudo, como vinham de uma experiência de cativo, esses negros não se fixavam em terra alguma. Trabalhavam em propriedades alheias, recebiam pelo serviço prestado e partiam rumo a novas terras e novos trabalhos. (GONÇALVES; NASCIMENTO, 2011, p. 52).

Este contexto, de os negros não se fixarem em um único local, foi sofrendo alterações conforme surgiam as guerras no país, pois, os negros recém libertos eram recrutados pelo exército. Assim, ainda conforme as autoras: “Esses, para escapar dos recrutamentos, passaram a se esconder ou se “acomodar” em territórios afastados dos centros urbanos. Foram recrutados primeiro para a Guerra do Paraguai e depois para qualquer outro conflito que surgia.” (GONÇALVES; NASCIMENTO, 2011, p. 53).

Destaca-se aqui a Guerra de Canudos³, que, ainda segundo Gonçalves e Nascimento (2011, p. 53), tem relação com a “formação dos territórios da pobreza que ainda assolam a sociedade brasileira. ”

O fim da Guerra de Canudos se deu em 1898 com a vitória do exército sobre os sertanejos. Os soldados que lutaram no confronto não

³ A Guerra de Canudos – no sertão do estado da Bahia – durou um ano e mobilizou mais de dez mil soldados oriundos de dezessete estados brasileiros e distribuídos em quatro expedições militares. Estima-se que morreram mais de vinte e cinco mil pessoas, culminando com a destruição total da cidade. (GONÇALVES; NASCIMENTO, 2011, p. 53).

receberam o salário que lhes era de direito, decidiram ir para o Rio de Janeiro (a capital do país) pressionar o Ministério da Guerra. Não conseguiram reaver o soldo atrasado e, sem condições financeiras, se instalaram no Morro da Providência – posteriormente rebatizado Morro da Favella – e por lá ficaram esquecidos. Mais tarde outros tantos se juntaram a eles vindos de diferentes partes do Brasil e por motivos diversos foram se juntando, e em pouco tempo o lugar se consolidou como um território de ocupação ilegal, irregular, sem respeito às normas ou à lei [...]. (GONÇALVES; NASCIMENTO, 2011, p. 53).

Neste contexto, os negros viram na periferia sua única opção de sobrevivência. Foram libertos das amarras da escravidão, mas não se libertaram das condições desumanas em que viveram por tantos anos; condições essas que impactaram diretamente na questão urbana do Rio de Janeiro, onde surgiram as primeiras favelas do país.

A instabilidade socioeconômica que se instalou no Brasil na virada do século XIX somada ao crescimento populacional – os negros recém-libertos foram tangidos para o mundo e chegaram aos “grandes” centros – desencadearam profundas reformas no cenário urbano [...]. (GONÇALVES; NASCIMENTO, 2011, p. 54).

O até então chamado Morro da Providência, passa a ceder

seu nome aos aglomerados de casebres sem traçado, arruamento ou acesso aos serviços públicos, construídos em terrenos públicos ou de terceiros, que começam a se multiplicar no centro e nas zonas sul e norte da cidade do Rio de Janeiro. (VALLADARES, 2000, p. 7).

É no contexto das transformações urbanas e da propagação destes aglomerados, que surgem as primeiras habitações populares no Rio de Janeiro denominadas “cortiços, estalagens ou casas de cômodos”, que abrigavam grande número de habitantes em condições precárias e insalubres.

Segundo Vaz, (1994, p. 582), mediante as mudanças de ordem econômica, social, política, cultural e espacial, compreendidas entre a metade do século XIX e início do século XX, da pequena cidade comercial de caráter colonial emerge uma cidade industrial com características de metrópole capitalista. Destacam-se nestas mudanças

a substituição do trabalho escravo pelo assalariado, a formação de mercados e a mercantilização de bens, inclusive a moradia e o trabalho, a decadência da cafeicultura fluminense, o desenvolvimento dos setores secundário e terciário da economia, a definição de novas categorias sociais e a substituição de elites no poder, com a queda do império e a proclamação da República. (VAZ, 1994, p. 582).

A estrutura urbana da época se resumia na acumulação das atividades e da população no centro, e lentamente a implantação de meios de transportes possibilitou a expansão de áreas centrais comerciais, residenciais e industriais; áreas estas onde se multiplicaram as moradias para os trabalhadores, como resposta à crise causada principalmente por esse grande crescimento populacional e pelo déficit habitacional.

A necessidade de moradias baratas para trabalhadores, a limitada disponibilidade de construções para atender a esta demanda, os altos aluguéis, a possibilidade de obtenção de bons rendimentos por parte dos privilegiados proprietários e arrendatários de prédios e terrenos são fatores que fizeram com que se multiplicassem estas moradias. (VAZ, 1994, p. 582-583).

Nota-se aqui que para os trabalhadores restava se contentarem com a precariedade das moradias, pois não havia outra opção, haja vista a crise habitacional presente nesta época. Restava-lhes recorrer a lugares mais acessíveis como por exemplo, os cortiços.

Os cortiços eram moradias coletivas em construções antigas e em mal estado, alugadas e divididas em cômodos, onde as instalações sanitárias eram de uso comum de seus moradores. (BRASIL, 2010). Nota-se, portanto, que os cortiços eram espaços insalubres e precários e conforme Cardoso (2008, p. 28-29), eram também associados à propagação de doenças contagiosas e a violência.

Cortiços, estalagens ou casas de cômodos eram as denominações dadas às habitações populares predominantes no século XIX. Identificados, nas concepções higienistas, como focos de contaminação e de propagação de doenças, além de locais de concentração das “classes perigosas”, são objeto de programas de erradicação, através da proibição no aparato regulatório que começava a se criar naquela época [...]. (CARDOSO, 2008, p. 28-29).

As ameaças de epidemias “conflitavam com os objetivos das intervenções de embelezamento e remodelação urbana desenvolvidas no período” (BRASIL, 2010, p.10), portanto, os cortiços eram vistos como um problema que deveria ser erradicado, porém

[...] o “sucesso” da erradicação significou tão-somente a transferência do problema para outros lugares: na falta de outras opções a população de baixa renda, na maioria das cidades brasileiras, sobe os morros ou ocupa as áreas de mangues e alagados, pouco valorizadas pelo mercado fundiário incipiente, gerando o “problema” das favelas (vilas, mocambos, palafitas, malocas, invasões, baixadas etc.). (CARDOSO, 2008, p. 29).

Em 1893, o então prefeito do Rio de Janeiro, Cândido Barata Ribeiro, iniciou

[...] forte investida contra as habitações populares, num tempo em que a cidade acolhia em seu bordado arquitetônico quase seiscentos cortiços, tetos para aproximadamente um quarto da população residente. (MEIRELLES; ATHAYDE, 2014, p. 43).

No início dos anos 1900, o prefeito Francisco Pereira Passos, dá continuidade à erradicação das habitações populares, neste caso, os cortiços e “empreende um projeto de reurbanização radical, considerado ao mesmo tempo higienizante e socialmente higienista.” (MEIRELLES; ATHAYDE, 2014, p. 45). Dá-se sequência, assim aos objetivos de remodelação e embelezamento da cidade, como já citado acima.

Assim, as primeiras favelas são vinculadas à extinção de grande parte dos cortiços, se espalham e

Ao final do século XIX os registos da presença de favelas indicam a ocupação dos morros mais próximos da área central; na primeira década do século XX já havia notícias sobre grupos de barracões, choupanas ou casebres em morros da zona norte [...]. Novas favelas surgem acompanhando as principais fontes emergentes de emprego: industrial na zona norte e de serviços na zona sul. (VAZ, 1994, p. 591).

Já em meados do século XX, segundo Ferreira (2009), a ocupação da cidade segue o caminho traçado desde o início do século: a diminuição da população residente em áreas centrais era cada vez maior, enquanto os subúrbios retinham as classes mais baixas da população; as construções verticais no centro e na zona sul da cidade se expandiam. Já nos bairros afastados dessas regiões, aumentavam as construções horizontais. (FERREIRA, 2009).

Segundo Vaz (1988, p. 7),

Nas décadas de 40/50 e seguintes assistiu-se à expansão metropolitana e à formação das periferias. A medida que as favelas esgotavam os espaços disponíveis no interior do tecido urbano, as alternativas para a população de baixa renda limitavam-se às periferias cada vez mais distantes, onde se multiplicaram os loteamentos populares. [...] na produção dos novos espaços, destacava-se o binômio loteamentos populares e autoconstrução, e em menor grau, a produção de conjuntos residenciais pelo Estado. (VAZ, 1988, p. 7).

Essa produção de conjuntos residenciais, ainda que pequena, nos anos 1960 e 1970, estava associada à erradicação das favelas. Nesta época,

em que grande número de favelados foi transferido para assentamentos modernos e distantes do núcleo, muitas das áreas “saneadas” foram ocupadas por grandes empreendimentos imobiliários - conjuntos de edifícios de apartamentos de alto luxo. (VAZ, 1988, p. 7).

Segregados nos subúrbios da cidade, os moradores das favelas sofrem com a desigualdade da oferta de infraestrutura e serviços; as áreas habitadas pelas classes mais abastadas, tem no Estado e nas concessionárias de serviços públicos seus maiores aliados, já nos “bairros suburbanos a ocupação se deu sem qualquer apoio estatal ou das concessionárias. [...], logo se percebia a desigualdade sócio-econômica que se refletia na espacialidade da cidade. ” (FERREIRA, 2011, s/p.).

Já na década de 1990, fase em que o crescimento econômico do Brasil foi muito pequeno, não foi possível “incorporar a população economicamente ativa que chegava ao mercado de trabalho” e houve alto índice de desemprego. “A estratégia de sobrevivência dessa parte da população voltou-se à informalidade e as favelas próximas aos locais de trabalho tornaram-se sua opção de habitação”. (FERREIRA, 2011, s/p.).

Portanto, as favelas na cidade do Rio de Janeiro surgem como resposta ao forte déficit habitacional e a falta de planejamento para atender as demandas de moradia para as classes menos abastadas.

Antes de tratar do surgimento das favelas na cidade São Paulo, faz-se necessário trazer o seu contexto no século XIX.

No início do referido século, a metrópole paulistana estava ligada à comercialização do café; no final do mesmo século, com a industrialização crescendo a todo vapor, vão se erguendo as fábricas e São Paulo começa seu processo de transformação: aos poucos, foram se elevando as taxas de crescimento econômico e industrial, e, junto às fábricas, foram erguidas residências operárias para alojar a população de migrantes que vinha para São Paulo em busca de trabalho. Como consequência, entre 1890 e 1940, a metrópole paulistana constituiu-se em um espaço urbano “caracterizado pela concentração e aumento da heterogeneidade de suas atividades. Fábricas, residência, comércio e serviços localizavam-se próximos uns dos outros. ” (KATZ, 2008, p. 24).

No entanto na ótica de Caldeira (2000), citado por Katz, (2008, p. 24),

Muito embora a proximidade entre as diversas atividades fosse uma realidade na cidade de São Paulo, existia uma distinção muito clara entre os locais de residência da elite (ligada à indústria e a atividade cafeeira) e da classe operária. A primeira ocupava as partes mais altas da cidade, principalmente o espigão central onde se localiza a Avenida Paulista, e a segunda, as partes mais baixas, principalmente nas várzeas dos rios Tamanduateí e Tietê, ou próximas ao sistema ferroviário. Enquanto a elite paulistana vivia em mansões e casa própria, a grande maioria da população vivia em imóveis alugados. (CALDEIRA, 2000, apud. KATZ, 2008, p. 24).

Na década de 1940, boa parte da classe trabalhadora, vivia em condições precárias de habitação na região central, embora existissem outras alternativas de moradia nas áreas periféricas, onde já havia ocupações nos lotes irregulares ou ilegais como retrata Taschner (2001, p. 9):

Em São Paulo, julga-se que as primeiras favelas apareceram na década de 40. O Diário de São Paulo (1/10/1950) relata uma pesquisa feita pela Divisão de Estatística e Documentação da Prefeitura de São Paulo (hoje extinta) sobre a favela do Oratório, na Mooca, zona leste de São Paulo. Ali moravam 245 pessoas em moradias de tábuas, com apenas 6 vasos sanitários para uso de todos. Também no mesmo ano encontrou-se referência à favela da Rua Guaicurus, na Lapa (zona central) com 230 domicílios e 926 pessoas. Datam também da década de 40 a favela Ordem e Progresso, na Barra Funda, zona central do município (hoje erradicada), a favela do Vergueiro, na zona sul (também erradicada) e a de Vila Prudente, na zona leste, ainda existente. “Em 1957 apurava-se na capital de São Paulo um total de 141 núcleos com 8.488 barracos e cerca de 50.000 favelados” (Finep/GAP, 1985, p. 66, relatando convênio Casmu com a Confederação das Famílias Cristãs para a solução das favelas). (TASCHNER, 2001, p. 9).

Segundo Katz (2008), é nesta década que a maioria da população da cidade (quase 70% dos domicílios) viva em imóveis alugados.

Assim, no início da referida década, a regulamentação do novo regime de alugueis no Brasil, foi o maior fator de impacto dos arranjos habitacionais feitos pela classe trabalhadora, na cidade de São Paulo. “A denominada Lei do Inquilinato desestimulou as práticas rentistas e transferiu para o Estado e para os próprios trabalhadores a responsabilidade de produção habitacional.” (KATZ, 2008, p. 27).

Esta nova regulamentação teria a duração de dois anos, porém se prolongou, congelando os valores dos alugueis residenciais, trazendo um decréscimo para o mercado de locação de imóveis, visto que, tal lei, acabou inibindo a construção de

imóveis para este propósito, além de agilizar a ida dos trabalhadores para as periferias em busca de alternativas de moradias acessíveis.

O congelamento dos aluguéis em 1942 e suas sucessivas renovações, que faziam as novas construções cair nas mesmas condições das demais, num período de inflação crescente criaram uma situação absolutamente desfavorável ao investimento em moradias de aluguel, forçando, ao contrário, a venda das casas então alugadas, como forma de reaver o capital desvalorizado por aluguéis desatualizados. Assim, o investimento em casas de aluguel, até então atraente, deixa de ser rentável, liberando recursos e estimulando a aplicação de capitais na indústria. O congelamento dos aluguéis também se situa entre as medidas que visam reduzir o custo de reprodução da força de trabalho para elevar o patamar de acumulação da empresa capitalista sem rebaixar acentuadamente as condições de vida dos trabalhadores, uma das estratégias utilizadas para intensificar o processo de crescimento industrial, salvaguardando o pacto de classes. (BONDUKI, 1994, p. 720-721).

Foi neste cenário da década de 40, que com base em Katz (2008), se deram as primeiras intervenções do Estado a respeito da questão habitacional, além da aceitação, por parte do Estado e da população, de alternativas precárias, ilegais e segregacionistas, como é o caso das favelas e dos loteamentos clandestinos na periferia.

Segundo Maricato (2003, p. 157)

É notável a tolerância que o Estado brasileiro têm manifestado em relação às ocupações ilegais de terra urbana. Esse processo é significativo em suas dimensões, se levarmos em conta, especialmente, a grande massa de migrantes que rumou para as cidades neste século e que se instalou ilegalmente, já que não teve acesso ao mercado imobiliário privado e nem foi atendida pelas políticas públicas de habitação. Aparentemente constata-se que é admitido o direito à ocupação mas não o direito à cidade. (MARICATO, 2003, p. 157).

Em 1946, os favelados, apesar de carregarem o estigma de marginais e desocupados, “eram apenas assalariados em busca de habitação próxima ao centro, devido a ações de despejos e demolições dos edifícios onde moravam.” (KATZ, 2008, p. 29).

A crescente expansão das favelas, chocou a elite da cidade, e conforme Katz, sua aversão a estes precários locais, se estendeu por mais de três décadas, “sendo a questão tratada sob a política de repressão, reeducação e remoção.” (KATZ, 2008, p. 29).

Já a elite paulistana nas décadas de 60 e 70, se deslocou do centro para as Avenidas Paulista e Faria Lima, onde se concentravam, na época, os principais conjuntos habitacionais, complexos de escritório, hipermercados e shopping centers; duas décadas depois passaram a se deslocar para a Avenida Engenheiro Luis Carlos Berrini, nas proximidades do Rio Pinheiros.

O espaço privilegiado do mercado imobiliário, para as próximas uma ou duas décadas, na cidade de São Paulo, é o entorno do Rio Pinheiros, onde se concentram pesados investimentos públicos e privados. Aí se concentram também as sedes das grandes multinacionais ou empresas nacionais, como é o caso da mega sede da Rede Globo de Comunicação. A área apresenta uma das maiores concentrações de helipontos do mundo (terceiro lugar, ficando atrás apenas de Nova Iorque e Tóquio), já que o deficiente tráfego viário da cidade de São Paulo, após todas as megaobras feitas, não condiz com a eficiência que se exige da nova centralidade, típica da chamada globalização. (MARICATO, 2002, apud. KATZ, 2008, p. 159).

Embora cada território onde se constituíram as favelas/periferias/aglomerados subnormais tenham suas peculiaridades, seu processo de formação ocorre pelo mesmo motivo: o sonho de ter um teto, não importando se este será conquistado pelos meios considerados legais ou não. A ausência da “vontade” política em resolver tal situação, aumentava em toda a metrópole as diversas expressões da questão social, pois o poder público foi deixando essa população cada vez mais distante do acesso aos serviços básicos, e direitos fundamentais da pessoa humana, como saúde, educação, segurança, saneamento básico, transporte.

As condições de vida de uma população dependem de uma série de fatores, ligados direta ou indiretamente às formas de produção e distribuição da riqueza. Ao lado da organização empresarial, a própria organização urbana, da infra-estrutura e dos serviços da cidade determinam a “qualidade de vida” da população. Os terrenos e moradias são mais caros nas áreas melhor servidas e os preços dos imóveis funcionam como um mecanismo de reserva das instalações e dos serviços municipais, em benefício dos que podem pagar mais. A distribuição espacial na cidade acompanha assim a condição social dos habitantes, reforçando as desigualdades existentes. (CAMARGO et al., 1976, p. 22).

Esse processo de segregação urbana em São Paulo, aponta claramente o endereço da classe trabalhadora pauperizada, podendo ser facilmente identificado, bastando observar as condições de moradia e de acesso aos serviços que, nas periferias, são os mais precários possíveis, o que mostra descaradamente a desigualdade e exclusão entre os que pagam e os que não tem condição de pagar.

Portanto, conforme Camargo et al. (1976, p. 22) “Para a maioria da população de São Paulo, constituídas de trabalhadores assalariados e suas famílias, as relações de emprego são decisivas”.

A segregação urbana é uma perversidade em todos os âmbitos sociais, mas na questão habitacional ela traz a divisão espacial, de classe, etnia, raça, em que uma parte segregada está exposta a própria sorte, enquanto que a outra, é abarcada de toda infraestrutura, como no exemplo seguinte:

Um exemplo clássico de segregação nas cidades brasileiras é representado pela oposição entre centro e periferia, onde o primeiro é dotado de infra-estrutura, serviços públicos e privados e ocupado pelas classes de mais alta renda da população, e a segunda, carente e distante, é local de moradia das classes de mais baixa renda. Este exemplo indica como o espaço pode atuar como um mecanismo de exclusão. (KATZ, 2008, p. 19).

Para Maricato (2003, p. 152),

A segregação urbana ou ambiental é uma das faces mais importantes da desigualdade social e parte promotora da mesma. À dificuldade de acesso aos serviços e infra-estrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos etc.) somam-se menos oportunidades de emprego (particularmente do emprego formal), menos oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer. A lista é interminável. (MARICATO, 2003, p. 152).

Foi nas favelas que essa dificuldade de acesso a serviços e infraestrutura urbanos, se intensificou, e estes locais passam a se desenvolver em grande escala nos anos 70. Segundo Taschner (2001), em 1973 houve uma contagem bastante exata do número de favelas e domicílios na cidade, através do Cadastro de Favelas, da Secretaria de Bem-Estar Social (SEBES).

Nas moradias, aplicou-se um formulário abrangente, numa amostra ampla, sobre caracterização domiciliar e populacional. Através do dado “pessoas por unidade domiciliar” foi estimado o número da população favelada total. Em 1973/1974 a população favelada paulistana não alcançava 72 mil pessoas (71.840), cerca de 1,1% da população municipal. (TASCHNER, 2001, p. 10).

Em 1975, ainda conforme a autora, foi realizada uma atualização no cadastro de 1973-74, com uma nova contagem das favelas e seus domicílios: a população favelada cresceu para 117.237 pessoas, representando 1,6% da população da cidade.

Com o aumento do número de favelas, a problemática habitacional se agravou e ganhou visibilidade ainda na década de 70:

As favelas se fazem presentes em muitas cidades brasileiras, mas na cidade de São Paulo esta modalidade habitacional não merecia destaque até os anos 70. Sua importância, entretanto, cresceu muito nas últimas décadas pela insuficiência das políticas estatais, e também devido à redução da presença dos loteamentos clandestinos, seja pela menor oferta de terras, seja pela pauperização de uma parte expressiva da população. (MARQUES; TORRES; SARAIVA, 2003, p. 15).

Conforme citado acima, a partir de 1970, as favelas aumentaram expressivamente na cidade. Em meados dos 80, a população favelada no município já chegava a 439.721 pessoas; e em 1987, a “Prefeitura Municipal encontrou o total de 812.764 moradores de favela no município (8,9% da população municipal) em mais de 150 mil domicílios.” (TASCHNER, 2001, p. 10).

Vale ressaltar aqui que na década de 80 a cidade de São Paulo vivencia uma nova realidade, onde o crescimento populacional caiu, em meio à crise econômica que deixou a classe trabalhadora ainda mais empobrecida, buscando cada vez mais alugar-se nas favelas e em cortiços. Por outro lado, a população burguesa que habitava a região central deslocou-se para as áreas afastadas da cidade. Porém houve nesta mesma década um melhoramento das condições de infraestrutura, o padrão das residências das favelas mudou, o que fez a moradia desses territórios ficar onerosa, como aponta Caldeira: “enquanto as rendas diminuíram a periferia melhorou e tornou-se mais cara”. (CALDEIRA, 2000, p. 231).

Segundo Sampaio e Pereira (2003, p. 171),

As prioridades da política habitacional para a Prefeitura de São Paulo são as seguintes: moradia como direito social, prioridade para baixa renda, articulação da política habitacional com a política urbana, participação popular e controle social, estímulo à autogestão, respeito ao meio ambiente, diversidade de projetos e programas, descentralização, subsídios para baixa renda e criação de novas fontes de recursos. (SAMPAIO; PEREIRA, 2003, p. 171).

Observa-se que a administração municipal priorizou a regularização, qualificação e reurbanização nos territórios habitados por moradores de baixa renda. Sampaio e Pereira (2003), referem que apesar dessas prioridades, na década de 70, o número de moradores em habitação precária em São Paulo era surpreendentemente semelhante ao total de habitantes das maiores cidades brasileiras, ultrapassando a ordem de um milhão de habitantes. Essa massa superava a população total da maioria das capitais e dos maiores municípios de São Paulo. Essa concentração da precariedade é tão significativa que, numa escala demográfica, essa massa de paulistanos seria o décimo terceiro município do Brasil. (SAMPAIO; PEREIRA, 2003).

No que se refere à década 90,

Entre 1991 e 1996, a população favelada paulistana continuou a crescer mais que a população como um todo: 1% ao ano, enquanto que o total aumentou a apenas uma taxa de 0,4% anuais. E, assim como para o município, o crescimento da população favelada foi estritamente periférico. Existem distritos paulistanos onde mais de 40% da população é favelada, como Vila Andrade, na zona sul – em 1991, tinha 42.735 da sua população morando em favelas, percentual que aumentou, em 1996, para 45,69%. Tanto em 1991 como em 1996, Vila Andrade, na zona sul, Jaguaré, na zona oeste e Pedreira, também na zona sul, eram os que apresentavam maior percentual de população favelada. (TASCHNER, 2001, p. 17-18).

O crescente número de espaços empobrecidos em São Paulo, nesta década, mostra total desorganização governamental e a falta de interesse em intervir de forma efetiva na questão habitacional para a população pobre, pois é nítido que o aumento desses espaços, nada mais é, do que o aumento da exclusão, do preconceito que vem ultrapassando décadas desde seu surgimento.

Para se ter um panorama melhor do aumento das favelas nos anos 90, Taschner (2001), traz os seguintes dados: em 1991, houve uma pequena diminuição da população favelada e do número de favelas, por conta da remoção de 36 aglomerados subnormais; o total de favelas era de 629, com 146.892 domicílios e 711.032 pessoas; em 1992 a cidade teria 1.071 milhão de habitantes (11,3% da população municipal) em 1.085 assentamentos e em 1993, nova pesquisa abrangente sobre as favelas do município teve como resultado 1,9 milhão de favelados (19,8% da população municipal).

Com o crescimento da periferia paulistana, a iniciativa privada passou a atuar na urbanização, prevendo o lucro; o setor privado “atuava desde a comercialização dos terrenos até os serviços de transporte, principalmente o ônibus, que possibilitava o acesso dos trabalhadores” de suas casas na periferia para a área central. (KATZ, 2008, p. 30).

Para tanto,

Os especuladores imobiliários desenvolveram várias práticas ilegais ou irregulares para maximizar seus lucros: da grilagem e fraude ao não suprimento de serviços urbanos básicos e desrespeito às dimensões mínimas do lote exigidas por lei. O resultado dessas práticas é que a maioria dos trabalhadores que compraram terrenos na periferia para construir suas casas descobriu com o tempo que suas propriedades estavam prejudicadas de alguma forma por alguma forma de ilegalidade e seus títulos não podiam ser registrados. [...]. Além disso, os trabalhadores normalmente construíam suas casas sem aprovar a planta na prefeitura, já que geralmente não podiam arcar com o custo que isso envolvia. Assim, mesmo quando os lotes eram legais, frequentemente a construção não era. ” (CALDEIRA, 2000, p. 220).

Contudo a ilegalidade dos terrenos periféricos onde a precariedade urbana está presente, as construções irregulares, a convivência com todo tipo de carência em serviços públicos e o distanciamento das áreas enaltecidas, tornaram factíveis a classe trabalhadora de menor poder aquisitivo, conquistar a casa própria.

Ao contrário do ocorrido com a classe pauperizada, sem opção no que diz respeito ao deslocamento do centro da cidade, a classe média, retratada formidavelmente por Caldeira (2000, p. 224), não teve dificuldades para conquistar suas casas.

O padrão de habitação da classe média de São Paulo também mudou, especialmente depois do final dos anos 60. Seus membros também se tornaram proprietários, mas através de um processo completamente diferente. Ao contrário do que acontecia com as camadas trabalhadoras, as classes média e alta receberam financiamento e não tiveram de construir suas casas. Mudaram-se para prédios de apartamentos o primeiro tipo de habitação a ser produzido por grandes empresas e cujo mercado se expandiu de forma significativa nos anos 70, transformando os bairros centrais. Além disso, os edifícios eram o principal tipo de construção para escritórios, não apenas no centro mas também em novas áreas comerciais nas regiões sul e oeste da cidade. (CALDEIRA, 2000, p. 224).

A situação desses espaços precarizados em São Paulo e em todo o Brasil é grave, tendo em vista um conjunto de situações como: a falta de acesso a direitos sociais, a miserabilidade que rodeia as condições de vida, a diminuição das oportunidades oferecidas pela cidade formal e tantos outros descasos condicionados ao local onde se vive. A favela, local onde “como morar” é um problema latente, como pôde ser visto ao longo da história na cidade de São Paulo, é uma problemática que vem se arrastando, principalmente pela falta de comprometimento e ação política, onde o Estado não planeja sua atuação nestes locais, e só interveem em questões pontuais e seletistas, não atingindo as necessidades básicas de seus moradores mais empobrecidos.

2.3 Urbanização de favelas na cidade de São Paulo

Segundo França (2009), as primeiras investidas públicas em favelas se deram através da implantação de redes de água, pavimentação de ruas e drenagem de córregos em que havia enchentes frequentes. Apesar de serem imediatistas, tais ações públicas reconheciam que as favelas eram fenômenos permanentes e por isso deveriam receber investimentos públicos, ainda que estes investimentos não integrassem os assentamentos precários à cidade. Ainda segundo a autora,

É importante destacar que, ao mesmo tempo em que a administração facilitava o acesso aos serviços básicos para as comunidades de baixa renda, ela afirmava uma trajetória de não planejamento na cidade, ou seja, sua ação centrava-se na implantação de soluções emergenciais, de curto prazo, para problemas de longo período histórico, cujas soluções, complexas, demandavam planos minuciosos de longo prazo. (FRANÇA, 2009, p. 111).

Segundo Denaldi (2008), a construção institucional das políticas para urbanização de favelas, teve início na década de 1980, quando a ideia de erradicação de favelas é abandonada, e a maioria dos governos “passa a promover a remoção total da favela apenas quando não é possível consolidá-la, quando, por exemplo, as favelas se localizam sob redes de alta tensão ou sobre aterro sanitário.” (DENALDI, 2008, p. 63). Nesta década a ação municipal é caracterizada por intervenções emergenciais, destinadas a promover melhoria na infraestrutura através de projetos

executados apenas nos limites do espaço ocupado pela favela, sem se preocupar na integração deste território à cidade.

No período de 1983-1985, a gestão do prefeito Mário Covas, confirmando seu compromisso com a população de baixa renda moradora dos assentamentos precários e as causas sociais, obteve avanços pioneiros para a política habitacional:

Os principais compromissos dessa plataforma eleitoral estavam baseados no desafio que se apresentava, nesse período de transição política, para a gestão das cidades, com enormes problemas habitacionais, cuja expressão mais concreta era a existência de centenas de assentamentos precários no território urbano, caracterizados por altos índices de vulnerabilidade socioambiental e de infraestrutura. A partir do reconhecimento da precariedade, as diretrizes gerais estavam relacionadas à legalização de ocupações irregulares, a transformação do padrão existente por meio da implantação de infraestrutura básica, e a participação comunitária, que se dava através de mecanismos ainda incipientes, como as assembleias gerais com moradores e reuniões com lideranças. Após alguns meses à frente da Prefeitura, Mario Covas apresentou para a sociedade seu Plano Habitacional do Município de São Paulo 1983/1987 [...], o qual pode ser considerado como a primeira sistematização de ideias e elaboração de linhas de ação sobre o tema da habitação de interesse social na cidade de São Paulo. (FRANÇA, 2009, p. 112).

Com o Plano Habitacional, divulgado à sociedade em novembro de 1983, o problema da habitação na cidade foi reconhecido como grave, e a partir de então foram definidas políticas municipais específicas para a questão habitacional. O Plano visava a totalidade dos problemas que deveriam ser enfrentados no que se refere às favelas. Para tanto foram criados programas específicos para a “solucionar” tais problemas:

a) o Programa de Urbanização de Favelas, dirigido à regularização da ocupação de áreas de favelas, tendo em vista sua fixação e inserção no tecido urbano, previa ação em 79 aglomerados, localizados em áreas públicas dominiais, em bens de uso comum do povo, em propriedades mistas ou particulares passíveis de negociação, envolvendo 13,3 mil domicílios e 60,4 mil pessoas; b) o Programa de Melhorias em Favelas, dirigido à redução da precariedade das condições de vida da população em favelas, com execução de infraestrutura mínima, eliminação de situações de risco e permissão de uso das áreas a título precário, de modo a possibilitar, à Prefeitura e aos moradores, o controle da ocupação. (FRANÇA, 2009, p. 114).

Cabe lembrar aqui, que a década de 1980 ficou conhecida como a década perdida, por conta da grave crise econômica que atingiu o país, gerando recessão,

inflação, desemprego e queda dos salários. Mas, é também nesta década que há uma ascensão das mobilizações populares pois, segundo Marangoni (2012, s/p.), “A própria derrocada econômica gerou uma inquietação social de tal ordem que não pode mais ser contida”. Tais mobilizações, são fortalecidas por ações do Partido dos Trabalhadores (PT) - legalizado em 1980 - que teve papel importante de articulação com os movimentos populares, em torno da pauta de uma reforma urbana. (VIEIRA, 2015).

Mas, segundo França (2009), a gestão de Jânio Quadros no final desta década (1986-1989), interrompeu a política de urbanização de favelas e recuperou o discurso da remoção. O novo prefeito veiculou diretrizes gerais e populistas, o que obscureceu seus reais interesses e objetivos.

Iniciou o governo com a promessa de “desfavelizar” a cidade, prometendo remover todas as favelas, embora, na prática, tenha conseguido resultados pífios nesse sentido: removeu as duas favelas mais “visíveis” da cidade, a situada na Ponte da Cidade Jardim, no bairro nobre do Morumbi e a da Avenida Juscelino Kubistchek, área já em foco, nessa época, de grandes interesses imobiliários, para permitir a abertura de sistema viário. (FRANÇA, 2009, p. 117).

A atuação desta gestão limitou-se a construção de casas populares através da COHAB, em regiões periféricas, destinadas para as famílias removidas ou àquelas que estavam cadastradas, e outras demandas, como a remoção de famílias que moravam embaixo de viadutos. O plano habitacional conquistado na gestão anterior, é substituído por um instrumento jurídico que viabilizasse a arrecadação de recursos ou a produção de unidades para o reassentamento das famílias moradoras das favelas. Mas, por outro lado, o prefeito transferiu a coordenação da política de favelas da SEBES para SEHAB, através da criação da Superintendência de Habitação Popular. (FRANÇA, 2009).

Com a Constituição de 1988, os municípios passam a ter “maior autonomia e responsabilidades na gestão do seu território”. (VIEIRA, 2015, p. 60). Assim, no início da década de 1990, há uma evolução na concepção da ação municipal, quando se rompe com a visão setorial tratando concomitantemente as questões socioeconômicas, ambientais e urbanísticas, procurando orientar as intervenções para promover a integração das questões citadas.

A urbanização de favelas passa a ser objeto de política habitacional quando nas cidades em que há favelas, desenvolvem-se programas de urbanização e regularização, como elemento integrante da política municipal de habitação. São estes municípios os responsáveis pelas maiores parcelas de investimento na área habitacional. (DENALDI, 2008).

Ainda segundo a autora,

Dos municípios com mais de quinhentos mil habitantes que possuem favelas, 84,6% executavam programas de urbanização de assentamentos, 80,7% realizavam programas de regularização de assentamentos e 96% possuíam órgão específico para o setor habitacional. (DENALDI, 2003, p. 102).

Se compararmos com a década anterior, ocorre um grande salto na qualidade das intervenções:

Com a elaboração de projetos e a definição de normas para a execução e contratação dos serviços de urbanização, a execução da obra é aprimorada. [...] A concepção de integrar a favela à cidade leva os municípios a construir equipamentos públicos dentro da favela ou no seu entorno imediato, como praças, centros comunitários, centros esportivos, creches e postos de saúde. O acesso da população aos serviços públicos é ampliado e as construções contribuem para elevar a qualidade urbanística da intervenção. (DENALDI, 2003, p. 192).

No período de 1989 a 1992, o município de São Paulo passa a ser governado pelo PT, partido de esquerda, comprometido com as lutas sindicais e os movimentos populares, e o programa municipal de urbanização de favelas integra a política habitacional do município.

As características marcantes dessa política, assim como de outras implementadas em cidades administradas por partidos de esquerda, foram a reversão de prioridades, participação popular e alocação de recursos municipais garantindo o atendimento de expressiva parcela da população de favelas. (DENALDI, 2003, p. 107).

Vale ressaltar aqui, a importância da eleição de Luiza Erundina, uma mulher nordestina, assistente social, que trouxe importantes avanços no âmbito habitacional, mas também muitos desafios. “Aceitar indicações políticas ou priorizar quadros técnicos? Como gerir uma **instituição burguesa** de forma a beneficiar a maioria? ” (ALBUQUERQUE, 2006, p. 96).

A Prefeitura da cidade, cria, nesse período, o Grupo Executivo de Urbanização de Favelas (GEUFVELAS), ligado a Superintendência de Habitação Popular da SEHAB que tem como objetivo coordenar o programa de urbanização. Segundo Denaldi (2003), o governo municipal preocupou-se em determinar diretrizes para o projeto e execução de obras em favelas que considerassem a diversidade física desses locais.

Segundo Bueno (2000, p. 115),

Com a criação do GEUFVELAS procurou-se disseminar a postura de que a favelas era um fenômeno urbano e habitacional que necessitava de ações diferenciadas e integradas para sua solução, sendo uma delas a urbanização. A urbanização das favelas foi definida como um processo que devia conjugar as intervenções sociais, físicas e de regularização fundiária. (BUENO, 2000, p. 115).

Além disso, segundo Denaldi (2003), houve ainda uma inovação: o município permitiu a autogestão popular dos empreendimentos. O subprograma Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS - Favela) possibilitou a autogestão popular onde os moradores de uma favela, organizados em associação comunitária legal, podiam realizar convênio com a Prefeitura e o FUNAPS para a realização das obras no local, desde que contratassem uma assessoria técnica qualificada para isso.

Por meio do convênio, eram repassados os recursos financeiros necessários para promover a urbanização da favela. A associação, com esse recurso, adquiria material de construção, contratava mão de obra, enfim gerenciava a execução das obras e mobilizava os moradores para a execução de parte dos serviços em regime de mutirão. Este tipo de convênio foi firmado com associações representativas de nove favelas. (DENALDI, 2003, p. 108).

Assim, grande parte das urbanizações em favelas nesse período, ocorreu com recursos diretos da Prefeitura, em processos licitatórios, com a estruturação inicial de um processo participativo de discussão dos projetos de urbanização. (VIEIRA, 2015).

Outra inovação dessa gestão é a alternativa de construções verticais, porém apenas quando a urbanização era inviável e quando havia recomendações do diagnóstico técnico urbanístico e econômico.

Como afirma um dos gestores à época, a verticalização das favelas era um sub-programa, a ser aplicado apenas em assentamentos nos quais a urbanização horizontal não fosse possível, ou que, devido à

alta densidade, exigisse um número muito elevado de remoções para desadensamento. (ALBUQUERQUE, 2006, p. 106).

As intervenções desse período, buscavam, segundo Vieira (2015), integrar a favela à cidade, sem retirar o morador daquele local. Para tanto, a forma como se desenhou a existência das favelas, exigia recursos e custos tão altos, que a consolidação da favela ao invés da remoção, parecia ser o caminho mais adequado e também atendia às reivindicações de seus moradores, que haviam estabelecido relações de vizinhança e trabalho nesses locais, portanto era inevitável garantir condições de vida adequadas nas favelas. (VIEIRA, 2015).

Mas segundo Taschner e Baltrusis (2007, p. 106), essa possível integração à cidade formal, trouxe à luz, uma triste realidade:

O retrato da cidade elaborado por seus técnicos trazia à tona a existência de uma enorme ***cidade ilegal*** que abrigava as camadas populares. Estimou-se que, pelas leis do zoneamento e código de obras, havia 350 mil moradias irregulares no município de São Paulo, a maioria com menos de 125 metros quadrados. Somando-se a isso as casas de favela, cortiços e loteamentos irregulares, cerca de 65% da cidade estava em situação irregular. (TASCHNER; BASTRUSIS, 2007, p. 106, grifo nosso).

Essa cidade ilegal, essa situação irregular, “não é resultado de uma atitude de confrontação em relação à legislação, mas sim resultado da falta de opções” (MARICATO, 2003, p. 80); ela se dá devido à falta de alternativas para população moradora destes locais. A maior parte das pessoas que mora na favela, está ali porque não tem condições de morar num local considerado legal.

Segundo Maricato (2009, p. 273), “excluída do mercado privado e das políticas públicas, a maior parte da população brasileira “se vira” ocupando terras que, em geral, são inadequadas para ocupação, [...] ” Este mercado privado, não está ao alcance da população de baixa renda, pois, os empreendimentos de alto padrão, portanto de alto custo, não “cabem no bolso” de um trabalhador que recebe um salário mínimo, por exemplo.

O mercado privado residencial formal no Brasil tem produzido para uma pequena parcela da população, cujos rendimentos estão situados acima dos 10 salários mínimos [...] Trata-se de um mercado voltado para o imóvel de luxo. [...], o déficit nas habitacional está concentrado nas famílias de baixa renda [...] (MARICATO, 2009, p. 273).

Apesar de todos os desafios, segundo Albuquerque (2006), esta gestão tornou-se um marco nas experiências com Habitação de Interesse Social.

Já em 1993, a Prefeitura de São Paulo é assumida por um representante de oposição ao partido de Luiza Erundina, Paulo Maluf, que apesar de não ter um compromisso com os movimentos populares, diferente da administração anterior, aparentemente, mantém a concepção “de que favelados eram trabalhadores pobres, com direito à cidade, a serem integrados à vida urbana [...].” (TASCHNER; BALTRUSIS, 2007, p. 108).

Segundo França, (2009, p. 127),

Na gestão do Prefeito Paulo Maluf, os programas habitacionais que estavam em andamento foram paralisados, para avaliação da possibilidade ou não de continuidade. Optou-se, então, pela realização de um novo programa de grande visibilidade, que expressasse a imagem do Prefeito eleito, o qual propunha a substituição das favelas por conjuntos habitacionais verticalizados, construídos no próprio local. (FRANÇA, 2009, p. 127).

Estes conjuntos habitacionais fazem parte do Projeto Cingapura, uma das marcas desta gestão e que acabou por limitar a política habitacional da cidade a edifícios padronizados.

A política habitacional do município concentra-se no Projeto de Urbanização de Favelas com Verticalização (Prover), comumente chamado de Projeto Cingapura. Esse projeto mantém os favelados no mesmo terreno, mas em unidades verticalizadas, construídas por empreiteira. [...]. As unidades dos prédios Cingapura, com 5 e 11 andares, são pequenas – 42 m² – e não podem ser ampliadas. Seu custo é elevado – cerca de 18 mil dólares. A arquitetura é padronizada e o projeto é exclusivamente residencial [...]. (TASCHNER; BALTRUSIS, 2007, p. 108).

O Projeto Cingapura, se tornou, portanto, uma ruptura com a política habitacional da gestão anterior, que priorizava a produção de moradias por mutirão e a participação da população nos projetos de habitação popular. O então prefeito, via na verticalização das favelas a solução para o problema da alta densidade demográfica. (ALBUQUERQUE, 2006).

De acordo com França, o Cingapura, teve ampla divulgação de “efeitos midiáticos sem precedentes na história da habitação social na cidade”, e seu tempo e espaço na mídia foram muito maiores do que os resultados alcançados com a

construção das unidades habitacionais. Mas este projeto era apenas uma falsa propaganda que nem de longe, seria a solução para a questão habitacional na cidade. Segundo Taschner e Baltrusis (2007) as unidades habitacionais foram construídas em lugares de maior visibilidade, seguindo critérios de propaganda, afastando-se dos critérios técnicos na escolha das favelas que seriam urbanizadas. É o que Albuquerque (2006, p. 132), chama de “estratégia de marketing”. Segundo a autora “o critério especial para a elegibilidade das favelas que receberiam intervenções, estava diretamente associado à visibilidade da favela na paisagem do município, [...].” (ALBUQUERQUE, 2006, p. 132).

A população de baixa renda, via no Cingapura a possibilidade de conquistar a tão sonhada casa própria, com um endereço fixo, ruas asfaltadas, com água encanada e luz em todos os cômodos da casa. Para a Prefeitura, a ampla divulgação do projeto era apenas uma “jogada” de marketing, mas para as famílias era a oportunidade de poder garantir uma vida melhor.

Para França (2009, p. 131), a verticalização das favelas acabou por romper com a proposta de urbanização dessas áreas:

a forma como os debates sobre o Projeto foram conduzidos terminaram por interromper um processo de construção do conceito de urbanização de favelas, que vinha sendo elaborado, desde 1983, com o esforço de vários profissionais da área da habitação. [...]. Em 1994, quando foram realizadas as licitações para a urbanização das primeiras favelas, observando o novo modelo adotado, estava prevista apenas a construção de conjuntos habitacionais (edifícios de apartamentos) e não foram apresentados projetos de urbanização das áreas. (FRANÇA, 2009, p. 131).

Podemos concluir assim que, com o Projeto Cingapura, a principal solução encontrada pela Prefeitura foi a construção de conjuntos habitacionais isolados, que não garantiam a seus moradores, a integração à cidade formal. Tal intervenção, não estava conectada às demais políticas públicas, e não respondia às necessidades da população moradora das favelas que foram “atendidas” pelo projeto.

Somente na gestão de 2001 a 2004, a Prefeitura da cidade, comandada por Marta Suplicy, prioriza a urbanização das favelas e dos lotes, além da regularização das áreas ocupadas.

Nas gestões passadas, o carro-chefe da política de habitação popular era a construção de unidades novas (unidades verticais em conjuntos de prédios – com ou sem elevador – no próprio espaço da favela, por meio de empreitada). Na atual gestão, a prioridade será dada à urbanização de favelas e lotes e à regularização das áreas ocupadas. A justificativa para tal procedimento, segundo o secretário de Habitação, é que a relação custo-benefício desse tipo de ação é melhor, permitindo atender uma maior parcela da população necessitada. Além disso, há favelas e loteamentos extremamente consolidados, onde a idéia de remoção seria absurda. Assim, devem virar bairros. A prefeitura deve atuar em duas frentes: na legalização e na urbanização da área. (TASCHNER; BALTRUSIS, 2007, p. 111)

Destacamos nesta gestão, o Programa Bairro Legal, onde foi incluída nas intervenções de urbanização, a comunidade de Paraisópolis, nosso território de estudo, que será aprofundado no capítulo 4 deste trabalho. O “Bairro Legal” constituía-se em ações integradas em territórios regulares e demarcados, ocupados por população de baixa renda, tendo os seguintes subprogramas:

- Urbanização e regularização de favelas;
- Urbanização e regularização de loteamentos;
- Requalificação dos conjuntos habitacionais (programa Viver Melhor);
- Intervenção em mananciais (autonomizado como Programa Mananciais);
- Reassentamento de famílias. (CARDOSO, 2004, p. 56).

Segundo Cardoso (2004), o programa tinha como objetivos favorecer a regularização fundiária, acesso a serviços, equipamentos públicos e áreas verdes e de lazer, além da integração com programas sociais e de geração de renda como o Renda Mínima, Começar de Novo e Bolsa Trabalho. Ainda segundo o autor “A execução do programa Bairro Legal – que inclui as duas maiores favelas da cidade: Heliópolis e Paraisópolis – irá beneficiar mais de 45 mil famílias ” num total de 18 favelas. (CARDOSO, 2004, p. 56).

Segundo Vieira (2015, p. 76-77), o governo além de retomar as construções em regime de mutirão, ampliou os programas habitacionais, e quanto às favelas teve as seguintes ações:

Além da garantia de acesso à unidade, mesmo sem renda para assumir o financiamento, criou o Programa Bolsa Aluguel para atendimento provisório de famílias removidas de frentes de obras ou em situação de risco e emergência; investiu em urbanização e regularização fundiária (Programa Bairro Legal – rede básica de infraestrutura, sistema de vias de acesso interno e externo, equipamentos e outras) reconhecendo o direito à moradia de pelo menos 40 mil moradores de favelas, por meio de concessão de uso

especial de moradia. [...]. A perspectiva, portanto, passou a ser **inserir a favela na malha urbana** – com obras de urbanização – e **garantir segurança na posse de todos os seus moradores**, trazendo esses, até então, “assentamentos precários”, para a condição de regularidade. Essa marca, que se fundamentou na nova perspectiva de direito à moradia e à cidade, prevista no Estatuto da Cidade, foi tão significativa que não pôde mais ser ignorada pelos governos posteriores. (VIEIRA, 2015, p. 76-77).

Além disso, Cardoso (2004, p. 72), destaca alguns avanços na área habitacional na gestão de Marta Suplicy, como: I Conferência Municipal de Habitação e a revisão do Fundo Municipal de Habitação para a criação de um Conselho Municipal de Habitação – que seria o carro chefe da consolidação de uma nova participação na questão habitacional desta gestão. Tal proposta trouxe a necessidade do Conselho e do Fundo Municipal de Habitação serem encarados como mais uma instância de participação dos movimentos populares no planejamento municipal, que visava garantir “a participação em todo o processo, desde a elaboração da proposta, até a implementação e controle social da política habitacional do município.” (CARDOSO, 2004, p. 72).

Esta gestão, segundo Albuquerque (2006, p. 159), “encontrou uma situação muito mais favorável do ponto de vista da legislação.” Segundo a autora, a aprovação do **Estatuto da Cidade**, trouxe mudanças nas perspectivas de ação do poder público, visando a garantia da execução da função social da propriedade. (ALBUQUERQUE, 2006).

Aprofundaremos no próximo capítulo, nossa discussão sobre o Estatuto da Cidade, além da criação do Ministério das Cidades e sua importância na política habitacional, e como sua aprovação impactou na inserção do trabalho social nas intervenções em favelas.

3 MARCOS LEGAIS NO ÂMBITO HABITACIONAL E A EVOLUÇÃO DO TRABALHO SOCIAL NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO

Neste capítulo, serão abordadas as novas perspectivas trazidas com o Estatuto da Cidade, a criação do Ministério das Cidades e a aprovação da nova Política Nacional de Habitação para a política habitacional e a crescente do trabalho social na Habitação.

3.1 O Estatuto da Cidade e a nova Política Nacional de Habitação

Em meio ao grande desafio de garantir o acesso da população a uma moradia digna e de qualidade e sua inclusão à cidade formal, é criada a Lei 10.275, de 10 de julho de 2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade, a fim de favorecer uma reforma na dinâmica urbana das cidades.

Segundo Maricato (2010, p. 7),

Em síntese, a lei pretende definir como regular a propriedade urbana de modo que os negócios que a envolvem não constituam obstáculo ao direito à moradia para a maior parte da população, visando, com isso, combater a segregação, a exclusão territorial, a cidade desumana, desigual e ambientalmente predatória. O EC trata, portanto de uma utopia universal: o controle da propriedade fundiária urbana e a gestão democrática das cidades para que todos tenham o direito à moradia e à cidade. (MARICATO, 2010, p. 7).

Segundo Rodrigues (2004, p.10), o debate sobre o direito à moradia, está em pauta desde 1988.

Conquistar o direito à cidade é meta, objetivo, objeto de luta de vários movimentos sociais nacionais e internacionais. No Brasil, esse debate está em pauta desde a preparação da Emenda Popular para a **Reforma Urbana** para o Congresso Constituinte em 1988. (RODRIGUES, 2004, p. 10, grifo nosso).

Segundo Boeira, A. Santos e A. G. Santos (2009, p. 700), as origens da Reforma Urbana são da década de 1960, quando foi elaborado um Projeto de Reforma Urbana considerado um grande marco no âmbito urbano.

Naquela época, entre os anos 1950 e 1960, o Brasil vivenciava uma série de movimentos sociais em favor das "reformas de base" (reforma sanitária, da educação, da assistência social), mas os que mais

tiveram visibilidade foram os que tratavam da reforma agrária e da reforma urbana. Com a urbanização do Brasil e o crescimento dos problemas e conflitos urbanos, o movimento da reforma urbana ganhou maior força, especialmente porque, já naquela época, as capitais davam mostras do que viria a ser o processo de urbanização no Brasil, caso não houvesse uma mudança na rota do crescimento com desigualdade. (BOEIRA; A. SANTOS; A.G. SANTOS, 2009, p. 700).

Tal Reforma, que culminou com a aprovação do Estatuto da Cidade, foi uma grande conquista para os movimentos urbanos, que muito contribuíram no processo da Reforma e de conquista do Estatuto.

Nesse processo merece destaque a construção do Movimento Nacional de Reforma Urbana, que reuniu movimentos sociais (moradia, transporte, saneamento), associações de profissionais (arquitetos, advogados, sanitaristas, assistentes sociais, engenheiros), entidades sindicais, entidades acadêmicas e de pesquisa, ONGs, integrantes da Igreja Católica (egressos do movimento religioso denominado Teologia da Libertação), servidores públicos, além de prefeitos e parlamentares progressistas. (MARICATO, 2010, p. 16).

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), surgiu na década de 1980, período de redemocratização e inovação da política urbana, articulado em torno de movimentos sociais de luta por moradia, reforçado pelos movimentos de organização política promovidas pela Igreja Católica, sindicatos, universidades e pelo PT. (FERREIRA, 2010).

Ainda segundo o autor, os princípios do MNRU são:

“Direito à cidade e à cidadania”, entendido como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos;

“Gestão democrática da cidade”, entendida como forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular;

“Função Social da cidade e da propriedade”, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano. (FERREIRA, 2010, p. 25).

Nesse quadro de mobilização popular em busca de uma cidade mais justa e democrática é proposta uma reformulação da legislação. Nessa dinâmica, o MNRU

trouxe uma experiência rara de movimento social que conseguiu unir diferentes setores em defesa de questões específicas da política urbana.

Esses pontos foram organizados em uma agenda que constituiu uma proposta de Emenda Constitucional de Iniciativa Popular, subscrita por 131 mil eleitores, que foi apresentada à Assembleia Nacional Constituinte. Pela primeira vez na história do Brasil, a Constituição Federal passou a contar com um capítulo dedicado ao tema das cidades e incorporar a função social da cidade e a função social da propriedade. (MARICATO, 2010, p. 16).

Trataremos melhor sobre a função social da propriedade, mais adiante quando tratarmos sobre Plano Diretor, instrumento que determina o cumprimento da função social da propriedade: “a propriedade urbana é explicitamente reconhecida como direito fundamental desde que cumpra funções sociais, que são aquelas determinadas pelos planos diretores municipais e outras leis urbanísticas e ambientais”. (FERNANDES, 2010, p. 59).

Segundo Fernandes, (2010, p. 58) o debate sobre o capítulo da política urbana foi difícil, porém, quase todas reivindicações da Emenda Popular de Reforma Urbana foram aprovadas em alguma medida. Já o direito a regularização de assentamentos informais já constituídos, foi conquistado com a aprovação de instrumentos jurídicos que buscavam a regularização fundiária “tanto nos assentamentos em terras privadas (usucapião especial urbano), quanto nos assentamentos em terras públicas (concessão de direito de uso)”. (FERNANDES, 2010, p. 58).

Os assentamentos informais fazem parte de um planejamento urbano informal, que se expandiu a partir da década de 1970, resultado “em grande medida da natureza elitista e tecnocrática do planejamento urbano implantado em diversas cidades.” (FERNANDES, 2010, p. 59). As cidades brasileiras são planejadas para uma pequena parcela de indivíduos com grande poder aquisitivo, enquanto que a maior parte da população brasileira, precisa encontrar meios, formais ou não, de ter acesso à cidade e a propriedade.

Para um planejamento urbano mais justo, exigia-se uma nova ordem jurídico-urbanística que traria experiências locais importantes, principalmente ao longo da década de 1990, logo após a promulgação da Constituição. Segundo Fernandes (2010, p. 60),

Muitos municípios aprovaram novas leis urbanísticas e ambientais, incluindo alguns planos diretores. E o Brasil se tornou um interessante laboratório de planejamento e gestão urbana, com novas estratégias e processos que estabeleciam novas relações entre os setores estatal, privado, comunitário e voluntário no que diz respeito ao controle do desenvolvimento urbano. Novos programas de regularização fundiária foram formulados e começaram a ser implementados em diversos municípios. (FERNANDES, 2010, p. 60).

Mas, ainda segundo o autor, a falta de uma regulamentação do capítulo constitucional sobre a política urbana dificultou no âmbito jurídico e político, a aplicabilidade dos princípios constitucionais. Tais dificuldades foram apoiadas por grupos que se opunham ao avanço jurídico-urbanístico, comprometendo a extensão e o objetivo das experiências municipais promissoras. O resultado dessas tensões foi a criação do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), no início da década de 1990, através de uma série de organizações envolvidas no MNRU. (FERNANDES, 2010).

O FNRU tem sido instrumental na promoção da bandeira e da agenda da reforma urbana. Três de seus principais objetivos, quando da sua criação, foram a incorporação do direito social de moradia na Constituição Federal de 1988, a aprovação do projeto de lei federal que regulamentava o capítulo constitucional sobre política urbana e a aprovação de um projeto de lei, originário da iniciativa popular, que propunha a criação de um Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Ao mesmo tempo, o FNRU também reivindicou a criação pelo governo federal de um aparato institucional adequado, no nível nacional, que promovesse o planejamento e a política urbana. (FERNANDES, 2010, p. 60).

Assim, depois de um longo processo de mobilização social e disputa política, em 2001, por fim, é aprovado o Estatuto da Cidade.

Estatuto da Cidade regulamentou e expandiu os dispositivos constitucionais sobre política urbana, além de ter explicitamente reconhecido o “direito à cidade sustentável” no Brasil. Essa lei federal resultou de um intenso processo de negociação de mais de dez anos, entre as forças políticas e sociais, e confirmou e ampliou o papel fundamental jurídico-político dos municípios na formulação de diretrizes de planejamento urbano, bem como na condução dos processos de desenvolvimento e gestão urbana. (FERNANDES, 2010, p. 61).

Mas, ainda conforme Fernandes (2010, p.65), todo o processo para a aprovação do Estatuto, foi uma história de interesses.

Foram necessários mais de 10 anos de discussões e modificações de toda ordem para que o projeto de lei original fosse finalmente

aprovado. E, ainda que tenha sido por unanimidade, o texto final da lei revela as muitas dificuldades do processo de negociação e barganha que se deu entre diversos interesses distintos existentes sobre a questão do controle jurídico do desenvolvimento urbano. Contudo, as disputas sociopolíticas, jurídicas e ideológicas que marcaram o processo histórico de construção dessa lei-marco não desapareceram com a aprovação do Estatuto da Cidade — pelo contrário, a aplicação e interpretação dos princípios da lei federal têm gerado disputas renovadas entre juristas, urbanistas, promotores imobiliários e movimentos sociais organizados. (FERNANDES, 2010, p. 65).

Grupos conservadores ligados ao setor imobiliário criaram resistência à nova concepção de direito à propriedade imobiliária urbana (princípio constitucional da função social da propriedade e cidade). Para estes grupos, o direito a propriedade era considerado “natural, intocável, quase sagrado”, sem considerar os interesses sociais e ambientais na utilização do solo urbano. (FERNANDES, 2010, p. 66)

Ainda conforme Fernandes (2010), muitos daqueles que criticaram o Estatuto, eram juristas que viam a cidade como lote privado, e naturalmente não enxergavam nada além dos interesses individuais dos proprietários. Os processos de uso, ocupação, parcelamento, construção e preservação do solo não podem ficar à mercê de interesses individuais e de mercado. Regular tais processos é essencial para que haja “equilíbrio entre interesses e direitos individuais, direitos coletivos e interesses sociais, ambientais e culturais”. (FERNANDES, 2010, p. 66). Porém, existe a ideia de que a propriedade é fonte apenas de direitos e não de obrigações sociais.

A interpretação de que o direito de usar, gozar e dispor do bem permite também não usar, não gozar e não dispor do bem de maneira absoluta — possibilitou a existência de um número enorme de vazios urbanos (especialmente de áreas com serviços e infraestrutura), edifícios subutilizados ou vazios, preços altíssimos de lotes, bem como a explosão do crescimento informal. (FERNANDES, 2010, p. 66).

Estes imóveis vazios, em muitos casos abandonados, poderiam resolver parte do déficit habitacional das cidades, permitindo que tantas famílias sem moradia, pudessem ter acesso a um direito básico, porém que parece estar tão distante em alguns casos. É o que o Ministério das Cidades (2004, p. 46), chama de “Reabilitação em áreas urbanas centrais”.

A reabilitação urbana consiste no processo de recuperação e reapropriação, pelos cidadãos, de áreas já consolidadas da cidade, a partir de iniciativas que promovam a utilização sustentável dessas áreas. Assim, a reabilitação é um processo de gestão de ações integradas, públicas e privadas, de recuperação e reutilização do

acervo edificado em áreas já consolidadas da cidade, compreendendo os espaços e as edificações ociosas, vazias, abandonadas, subutilizadas e insalubres, a melhoria dos espaços e serviços públicos, da acessibilidade e dos equipamentos comunitários na direção do repovoamento dessas áreas. (BRASIL, 2004, p. 46).

A reabilitação urbana, está prevista na PNH e é elemento importante para diminuir, ainda que de maneira tímida, o déficit habitacional do país.

Neste aspecto, o Estatuto da Cidade é instrumento essencial para nortear as ações que deverão ser implementadas visando maior efetividade na garantia do direito à moradia previsto na lei.

Segundo Bassul (2010), o projeto de lei que foi transformado no Estatuto da Cidade, foi elaborado pelo senador, jornalista e professor Pompeu de Sousa. Apresentado em 28 de junho de 1989, inicialmente o projeto recebeu a identificação de “Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 181, de 1989 (Estatuto da Cidade)”, foi aprovado no Senado em 1990 e enviado à Câmara dos Deputados onde permaneceu por 11 anos até ser reformulado.

A despeito de seus antecedentes e da natureza de seu conteúdo, o projeto de lei que acabou transformado no Estatuto da Cidade não se originou de um parlamentar que fosse arquiteto, urbanista, advogado, geógrafo, sociólogo, economista, assistente social, ou tivesse sido líder de movimentos populares pró-moradia, nem que, muito menos, fosse empresário ou alimentasse vínculos com o capital imobiliário. O autor do projeto foi o senador Pompeu de Sousa, jornalista e professor, que, nascido em 1916 e falecido em 1991, não viveu para presenciar a aprovação de seu projeto, já bastante modificado, ocorrida em 2001. (BASSUL, 2010, p. 79)

Ainda segundo o autor, na justificativa do projeto, Pompeu de Sousa propunha conter a valorização imobiliária para permitir o acesso da população de baixa renda à habitação, forçando uma intervenção do poder público em áreas onde “a valorização resulta, na maioria das vezes, de investimentos públicos, custeados por todos em benefício de poucos”. (BASSUL, 2010, p. 80).

Mas os proprietários imobiliários ligados a Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade, consideravam que o Estatuto da Cidade ia contra dois princípios defendidos pela doutrina social da Igreja e enraizados na sociedade brasileira: o da propriedade privada e o da livre iniciativa. As definições do projeto

relacionadas à função social da propriedade e ao abuso do direito sofreram duras restrições de diversos setores do empresariado urbano. (BASSUL, 2010).

[...] a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) considerava que “o projeto mascara atos de autoritarismo estatal, entre outros, quando interfere na aquisição de imóvel urbano, objeto de compra e venda entre particulares” (DM, 1992, p. 34). Como se observa, embora fossem distintas e até potencialmente conflitantes, as várias frações do capital imobiliário urbano (proprietários de terras, construtores e incorporadores) pareciam uníssonas na rejeição ao projeto do Estatuto da Cidade. (BASSUL, 2010, p. 81).

Já em sentido contrário, o projeto era muito bem acolhido pelo movimento pela reforma urbana e as posições estavam bem claras: de um lado, estavam as entidades e os movimentos que construíram o ideário da reforma urbana, apoiavam o Estatuto e pressionavam para sua aprovação pelo Congresso Nacional; de outro, estavam as entidades que representavam o empresariado urbano, fortalecidas por instituições que defendiam a propriedade privada como causa política e eram contrários a aprovação do projeto de lei. (BASSUL, 2010).

Iniciava-se assim, segundo Bassul (2010), uma grande disputa parlamentar. Em 1991, o Estatuto da Cidade estava prestes a ser votado na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, mas a votação não foi concluída. Em 1993, o projeto foi encaminhado à Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC), mas o relator do projeto, o deputado Luís Roberto Ponte, acabou por procrastinar o processo de votação, por conta da demora em apresentar seu parecer. Diante da morosidade, o deputado Nilmário Miranda propôs à Ponte formar um grupo de trabalho “composto por representantes de entidades populares, profissionais e empresariais da sociedade civil, técnicos do governo federal e assessores legislativos”. (BASSUL, 2010, p. 82). O objetivo do grupo era favorecer um acordo que resultasse em um projeto substitutivo que fosse aprovado por todas correntes de opinião. Mas Ponte não cumpriu com o combinado, o que acabou por atrasar ainda mais a votação e aprovação do Estatuto.

Ainda segundo Bassul (2010, p. 83), os parlamentares faziam sua parte. Aqueles ligados ao movimento da reforma urbana persistiam na defesa da votação e aprovação do Estatuto, ainda que houvesse pequenas alterações. Já aqueles que simpatizavam com as causas do empresariado, apresentavam emendas para mudar

a natureza do projeto; foram apresentadas 114 emendas, a maioria delas com caráter conservador. (BASSUL, 2010).

Essa “muralha de reações”, como chama Bassul, começou a separar-se apenas em 1996, quando o deputado Ponte apresentou seu parecer.

O fato é que o parecer do relator despiu o projeto original de sua abordagem conceitual e voltou-o mais pragmaticamente para a instrumentalização dos municípios, muito embora, nesse aspecto, todos os instrumentos originais tenham sido mantidos, a par de outros acrescidos, como a transferência do direito de construir, a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas consorciadas, dispositivos que, defendidos pelo movimento da reforma urbana em muitos momentos, já estavam em aplicação em algumas cidades. (BASSUL, 2010, p. 83).

Aprovado na CEIC em 1997, o projeto seguiu para a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, onde recebeu contribuições sobre a política ambiental. No final de 1998, o projeto chega à Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, presidida pelo deputado ligado a movimentos urbanos, Inácio Arruda.

O deputado Inácio Arruda avocou para si a relatoria do Estatuto da Cidade e começou a pôr em prática um extenso e amplo calendário de coletas de sugestões, consultas, audiências públicas, debates e seminários, que culminou com a realização da I Conferência das Cidades, estrategicamente programada para começar no dia seguinte ao da votação do projeto na Comissão, ocorrida em 1º de dezembro de 1999. (BASSUL, 2010, p. 84).

Nos debates que antecederam a votação do Estatuto da Cidade, diversas sugestões foram aceitas e incorporadas ao texto que seria votado, com o objetivo de reaproximar o projeto do conteúdo proposto pela Emenda da reforma urbana.

O Fórum Nacional da Reforma Urbana foi acolhido quando propôs (FNRU, 1999), por exemplo, a inclusão de instrumentos de regularização fundiária, como as ZEIS e a concessão especial de uso para fins de moradia, de um plano de atendimento para a população atingida por operações consorciadas, de um capítulo sobre a gestão democrática da cidade, de processos participativos de elaboração orçamentária, assim como a fixação de penalidades para prefeitos omissos em relação à elaboração do plano diretor. (BASSUL, 2010, p. 84).

Somente em 20 de fevereiro de 2001, ainda segundo o autor, o Estatuto da Cidade, volta ao Senado Federal onde é aprovado por unanimidade, e em 10 de julho do mesmo ano, torna-se lei. Lei esta que regulamenta os instrumentos para a política urbana afim de efetivar o desenvolvimento urbano, especialmente através da

regulação do uso da propriedade urbana em prol do coletivo, conforme previsto na Constituição Federal. (BASSUL, 2010).

Para tanto, segundo Fernandes (2010, p. 61),

O Estatuto da Cidade tem quatro dimensões principais, quais sejam: uma conceitual, que explicita o princípio constitucional central das funções sociais da propriedade e da cidade e os outros princípios determinantes da política urbana; uma instrumental, que cria uma série de instrumentos para materialização de tais princípios de política urbana; uma institucional, que estabelece mecanismos, processos e recursos para a gestão urbana; e, finalmente, uma dimensão de regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados. (FERNANDES, 2010, p. 61).

Merece destaque o artigo 2º do Estatuto, inciso XIV, haja vista que tal inciso garante à população de baixa renda moradora de assentamentos precários, a efetivação de seu direito à moradia digna e de qualidade:

regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; (BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2010, p. 93).

Conclui-se que, de fato, o Estatuto da Cidade foi uma grande conquista para a população menos favorecida e para o desenvolvimento sustentável das cidades. Porém, ele sozinho, não atenderá às diversas demandas do setor habitacional; para tanto são necessários instrumentos que viabilizem sua efetivação, como por exemplo, o Plano Diretor que será tratado a seguir.

3.1.1 O plano diretor e sua importância no planejamento urbano

O Estatuto da Cidade, regulamentou instrumentos que garantem a função social da cidade e da propriedade, o direito à moradia e a regularização da ocupação da terra. Além do Estatuto, a Constituição de 1988, define como obrigatória a elaboração de um Plano Diretor para municípios com mais de 20 mil habitantes. (BRASIL, 2002, p. 38).

A publicação “Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos” traz a seguinte definição para Plano Diretor:

O Plano Diretor pode ser definido como um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano. O Plano Diretor parte de uma leitura da cidade real, envolvendo temas e questões relativos aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais, que embasa a formulação de hipóteses realistas sobre as opções de desenvolvimento e modelos de territorialização. (CÂMARA DOS DEPUTADOS; INSTITUTO PÓLIS, 2002, p. 40).

O objetivo do Plano, ainda conforme a publicação, é ser um instrumento para a definir estratégias para a intervenção imediata no espaço urbano, estabelecendo poucos e claros princípios de ação para os agentes envolvidos na construção da cidade, servindo também de base para a sua gestão pactuada.

Esta gestão pactuada da cidade traz o conceito de “plano diretor participativo”. Conforme Rodrigues e Barbosa (2010, p. 26),

A exigência pelo Estatuto da Cidade de elaboração dos planos diretores municipais, bem como a definição de um prazo para isso, deu início a um grande processo de mobilização também junto aos movimentos populares. O conceito de “plano diretor participativo” passou a qualificar discussões e pressões sobre os Executivos municipais. (RODRIGUES; BARBOSA, 2010, p. 26).

Ainda segundo os autores, a participação da sociedade na elaboração do Plano Diretor era questionada por meio de argumentos autoritários e tecnocráticos; os municípios enfrentaram diversos conflitos sobre o tema participação e por meio de muita pressão dos movimentos de vários segmentos, exigia-se a participação popular em todo o processo de elaboração do Plano.

Conforme Rodrigues e Barbosa (2010, p. 27), “um dos temas que mais mobilizou os movimentos na elaboração dos planos diretores foi a conceituação e demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ”.

Para Barros, Carvalho e Montandon (2010, p. 96), as ZEIS são de grande importância para o desenvolvimento de uma política habitacional de inclusão social, pois este instrumento pode ser utilizado para a regularização de áreas ocupadas (onde a ocupação se deu sem observância das normas urbanísticas), e em áreas vazias (para habitação de interesse social).

No primeiro caso, a instituição de uma área ocupada como ZEIS permite que se estabeleçam, para aquela porção do território, parâmetros urbanísticos especiais que respeitam a forma de ocupação realizada pela comunidade. Assim, pode-se admitir, por exemplo,

sistemas viários compostos por vias mais estreitas, que melhor se adaptem a ocupações em áreas de elevada declividade ou mesmo consolidar ocupações em áreas de preservação ambiental, diminuindo a necessidade de remoção de moradias no processo de regularização fundiária. O instituto permite também que sejam implantados mecanismos que impeçam a posterior expulsão dos moradores dos núcleos regularizados por segmentos sociais de maior poder econômico, atraídos pela valorização desses terrenos. (BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2010, p. 96).

As ZEIS – que regulam e efetivam a função social da propriedade – garantem, portanto, que grupos economicamente vulneráveis, moradores de assentamentos precários, por exemplo, se mantenham no espaço onde construíram sua história. Neste aspecto, o Plano Diretor tem função primordial para fazer cumprir as normas previstas no Estatuto da Cidade.

Na publicação “Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos”, o Plano Diretor é instrumento constitucional de regulação da propriedade urbana e é essencial para que o município intervenha, visando a execução da política urbana e garantindo que a propriedade urbana cumpra sua função social.

Para serem alcançados os objetivos da política urbana de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, do cumprimento da função social da propriedade, e da garantia de condições dignas de vida urbana nos termos do artigo 182 da Constituição, o Município, na consecução dessa política, tem como principal instrumento o Plano Diretor. O Plano Diretor é incumbido da tarefa de estabelecer como normas imperativas aos particulares e agentes privados as metas e diretrizes da política urbana, os critérios para verificar se a propriedade atende sua função social, as normas condicionadoras do exercício desse direito, a fim de alcançar os objetivos da política urbana: garantir as condições dignas de vida urbana, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o cumprimento da função social da propriedade. (CÂMARA DOS DEPUTADOS; INSTITUTO PÓLIS, 2002, p. 43).

No que tange a função social da cidade, destacamos aqui um texto muito rico, da mesma publicação citada acima, que traduz uma visão sobre as cidades:

A cidade é fruto do trabalho coletivo de uma sociedade. Nela está materializada a história de um povo, suas relações sociais, políticas, econômicas e religiosas. Sua existência ao longo do tempo é determinada pela necessidade humana de se agregar, de se interrelacionar, de se organizar em torno do bem estar comum; de produzir e trocar bens e serviços; de criar cultura e arte; de manifestar sentimentos e anseios que só se concretizam na diversidade que a vida urbana proporciona. Todos buscamos uma cidade mais justa e mais democrática, que possa de alguma forma, responder a realização

dos nossos sonhos. (CÂMARA DOS DEPUTADOS; INSTITUTO PÓLIS, 2002, p. 15).

Mas a cidade dos sonhos parece estar distante da realidade. Segundo Ferreira, (2010, p. 12), o Brasil tinha em 2010, 80% de sua população vivendo em cidades, em meio a um crescimento urbano de segregação e exclusão.

Este crescimento da população foi acompanhado do agravamento dos problemas ambientais e das desigualdades socioespaciais. Nos principais centros metropolitanos de 20% a 40% da população total reside em favelas. É bastante comum ouvirmos que a dramática situação em que estão as cidades brasileiras é uma decorrência natural do crescimento acelerado de suas metrópoles. É como se o caos urbano, as favelas, o transporte precário, a falta de saneamento, a violência, fossem características intrínsecas às cidades grandes, justificando a enorme dificuldade do poder público em resolver esses problemas e gerir a dinâmica de produção urbana. (FERREIRA, 2010, p. 12).

Gerir uma cidade exige do poder público, muito mais que a capacidade de associar a desigualdade social ao crescimento vertiginoso das metrópoles; exige um planejamento urbano que beneficie a toda sociedade e não a uma pequena parcela da população.

Ainda conforme Ferreira (2010), o desequilíbrio social que atinge as cidades brasileiras é resultado de nossa condição de país subdesenvolvido e não apenas da aglomeração urbana, ou seja, nossas cidades refletem espacial e territorialmente, desajustes históricos e estruturais de sociedade ligados diretamente a nossa formação nacional de dependência e subdesenvolvimento.

A desigualdade social das cidades brasileiras tem, portanto, suas causas nas formas com que se organizou nossa sociedade, na maneira com que se construiu um Estado patrimonialista – em que se confundem o interesse público e o privado –, nas dinâmicas de exploração do trabalho impostas pelas elites dominantes desde a colônia e, principalmente, no controle absoluto dessas elites sobre o processo de acesso à terra, tanto rural quanto urbana [...]. (FERREIRA, 2010, p. 12).

O poder público em nosso país acabou se tornando uma ferramenta controlada pela elite; suas ações perderam a essência do público, ou seja, para a sociedade, e acabam servindo aos interesses de uma minoria com grande poder aquisitivo.

No Brasil, o “público” sempre se restringiu a uma parcela minoritária da população. Aquela que compõe nosso limitado mercado de consumo (hoje em expansão), e é comum ainda hoje ver políticas

urbanas destinadas às melhorias da cidade formal privilegiada, enquanto que obras essenciais e urgentes nas periferias pobres são preteridas. Assim, um retrospecto da ação do Estado, em todos os níveis e em todo o País, no campo urbanístico, mostra um conjunto de políticas que muitas vezes excluem em vez de incluir, desintegram em vez de integrar, dificultam em vez de facilitar, em especial quando se trata de atender as demandas das classes sociais mais baixas. (FERREIRA, 2010, p. 13).

Para conquistar a cidade que queremos, para atender essas demandas das classes menos favorecidas tão evidentes e tão negligenciadas, é necessário que o Estado faça cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana e garanta a todos o direito à cidade.

O guia “Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos” define de maneira clara e muito rica, a função social da cidade:

A função social da cidade, como princípio balizador da política urbana, pode redirecionar os recursos e a riqueza de forma mais justa, de modo a combater as situações de desigualdade econômica e social vivenciadas em nossas cidades.

Este princípio será respeitado quando houver ações e medidas estabelecidas no Plano Diretor, que sejam destinadas a garantir o exercício do direito a cidades sustentáveis [...]. Significa a vinculação do desenvolvimento urbano, [...], com o direito ao meio ambiente – estabelecido no artigo 225 da Constituição –, o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, voltado para eliminar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais. [...]. As funções sociais da cidade estarão sendo desenvolvidas de forma plena quando houver redução das desigualdades sociais, promoção da justiça social e melhoria da qualidade de vida urbana. Esse preceito constitucional serve como referência para impedir medidas e ações dos agentes públicos e privados que gerem situações de segregação e exclusão de grupos e comunidades carentes. Enquanto essa população não tiver acesso à moradia, transporte público, saneamento, cultura, lazer, segurança, educação, saúde, não haverá como postular a defesa de que a cidade esteja atendendo à sua função social. (CÂMARA DOS DEPUTADOS; INSTITUTO PÓLIS, 2002, p. 45).

Minimizar as desigualdades social e econômica – haja vista que no sistema capitalista, é impossível combater-las, pois tal sistema se sustenta na desigualdade – é, sem dúvida, um grande desafio para o poder público, e acresce as dificuldades de uma gestão pública eficaz. Tais desigualdades são resultantes da maneira como se formou e organizou nossa sociedade, na forma como se confundem os interesses público/privado, na inversão de prioridades, conforme traduz Ferreira (2010, p. 15),

os governos municipais investem quase que exclusivamente nessas porções privilegiadas da cidade, em detrimento das demandas urgentes da periferia. O resultado disso é visível para todos: ilhas de riqueza e modernidade nas quais se acotovelam mansões, edifícios de última geração e shoppings centers, e que canalizam a quase totalidade dos recursos públicos, geralmente em obras urbanísticas de grande efeito visual, porém de pouca utilidade social. Para além desses bairros privilegiados, temos um mar de pobreza, cuja marca é a carência absoluta de investimentos e equipamentos públicos. (FERREIRA, 2010, p. 15).

Neste aspecto, é necessário que a gestão pública esteja articulada às políticas habitacional e urbana e às demais políticas sociais, para diminuir essa desigualdade proveniente das periferias.

No que se refere a função social da propriedade urbana, utilizamos a seguinte definição, ainda da publicação “Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos”:

O princípio norteador do regime da propriedade urbana é a sua função social, permitindo que, por meio do Plano Diretor, o Poder Público Municipal possa exigir o cumprimento do dever do proprietário, o seu direito em benefício da coletividade, que implica numa destinação concreta do seu imóvel para atender um interesse social. (CÂMARA DOS DEPUTADOS; INSTITUTO PÓLIS, 2002, p. 46).

Assim, a visão liberal de propriedade, de um direito absoluto e individualista, não atende aos anseios da sociedade moderna, tão cheia de desigualdades em diversos aspectos. Entendemos, portanto, que o Plano Diretor é instrumento essencial no planejamento municipal e na política urbana e na garantia do cumprimento da função social da cidade e propriedade urbana.

Cabe ao Plano Diretor cumprir a premissa constitucional da garantia da função social da cidade e da propriedade urbanas. Ou seja, é justamente o Plano Diretor o instrumento legal que vai definir, no nível municipal, os limites, as faculdades e as obrigações envolvendo a propriedade urbana. Tem, portanto, uma importância imensa. (CÂMARA DOS DEPUTADOS; INSTITUTO PÓLIS, 2002, p. 41).

3.1.2 A nova Política Nacional de Habitação

De acordo com o Ministério das Cidades (2004, p. 9), a trajetória da política habitacional foi “marcada por mudanças na concepção e no modelo de intervenção do poder público no setor”. (BRASIL, 2004, p. 23).

A primeira política nacional de habitação criada em 1946, foi a Fundação da Casa Popular, que devido à falta de recursos e regras de financiamento, revelou-se ineficaz, pois sua produção de unidades habitacionais foi pouco significativa. A partir de 1964, o BNH implementou um modelo de política habitacional baseada em características que marcaram a estrutura e a concepção de política habitacional nos anos seguintes. (BRASIL, 2004).

Tais características são apontadas a partir dos seguintes elementos: a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para captação de recursos específicos e subsidiados e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, que juntos atingiram um montante significativo para os investimentos em habitação; a criação e a operacionalização de programas que estabeleceram diretrizes a serem seguidas pelos órgãos executivos; a criação de uma agenda de redistribuição de recursos com critérios definidos centralmente e a criação de uma rede de agências estaduais, responsáveis por operar de forma direta as políticas e depender das diretrizes e recursos estabelecidos pelo órgão central. (BRASIL, 2004).

Ainda de acordo com o Ministério das Cidades, (2004, p. 9), o BNH não conseguiu superar a crise do SFH, acabou extinto em 1986 e recebeu críticas quanto à sua atuação: a incapacidade de atender à população de baixa renda e seu modelo institucional centralizado, além da uniformização das soluções no país; desarticulação das ações dos órgãos responsáveis pela construção de casas populares e pelos serviços urbanos; a construção de conjuntos habitacionais distantes e sem infraestrutura como forma de baratear o custo das moradias e seu modelo financeiro inadequado em meio a um processo de inflação da economia.

Assim com a crise no SFH e a extinção do BNH, a política habitacional no Brasil sofre “com a desarticulação progressiva da instância federal, a fragmentação institucional, a perda de capacidade decisória e a redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área”. (BRASIL, 2004, p. 10).

A Caixa Econômica Federal (CEF) assume as atribuições do BNH, e é vinculada ao Ministério da Fazenda; já a área da habitação continua vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) ao qual abrangia as

políticas habitacional, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e do meio ambiente.

Já em 1987, o MDU foi transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, que acumulou as competências do antigo MDU, a gestão das políticas de transportes urbanos e a incorporação da CEF. Em 1988 ocorrem as seguintes alterações:

cria-se o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES), em cuja pasta permanece a gestão da política habitacional. Com a Constituição de 1988 e a reforma do Estado, o processo de descentralização, um dos pontos principais do modelo proposto, ganha base para se efetivar. Dentro do processo de descentralização se estabelece uma redefinição de competências, passando a ser atribuição dos Estados e Municípios a gestão dos programas sociais, e dentre eles o de habitação, seja por iniciativa própria, seja por adesão a algum programa proposto por outro nível de governo, seja por imposição Constitucional. (BRASIL, 2004, p. 10).

Em março de 1989 o MBES é extinto e cria-se a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária, que adotou um modelo institucional que privilegiava a iniciativa dos Estados e Municípios dando-lhes mais autonomia na execução da política. Porém a utilização excessiva dos recursos do FGTS prejudicou as possibilidades de expandir o financiamento habitacional, o que levou a sua suspensão temporária, além dos programas dependerem de recursos financeiros do fundo perdido da União⁴. (BRASIL, 2004).

Em meio à oscilação política que marcou este período, governos estaduais e municipais, desenvolveram ações locais de autofinanciamento baseadas em modelos alternativos, destacando-se os programas de urbanização e regularização de favelas e loteamentos nas periferias.

Segundo o Ministério das Cidades (2004), já em 1994, o governo cria os programas Habitar Brasil e Morar Município com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras. Em 1995, houve uma reforma na política habitacional; o Ministério do Bem-Estar Social foi extinto e criou-se a Secretaria de Política Urbana (SEPURB) – Ministério do

⁴ Refere-se a recursos disponibilizados por um prestador sem perspectivas de reembolso. (<https://economiaclara.wordpress.com/2010/03/16/credito/>).

Planejamento e Orçamento – que se tornou responsável pela formulação e implementação da PNH. Porém sua ação resultou numa contração no setor institucional. (BRASIL, 2004).

Verifica-se, então, uma contínua redução dos quadros técnicos e uma perda de capacidade de formulação, que vai se aprofundando ao longo do tempo. A transformação da SEPURB em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU) não trouxe mudanças significativas nesse processo, persistindo a desarticulação institucional e a perda de progressiva de capacidade de intervenção. As áreas da habitação e do desenvolvimento urbano permanecem sem contar com recursos financeiros expressivos e sem capacidade institucional de gestão, no plano federal. (BRASIL, 2004, p. 11).

Ainda conforme o Ministério das Cidades (2004), nesse período, novas linhas de financiamento são criadas, tendo como base projetos estaduais e municipais concedidos a partir de um conjunto de critérios técnicos de projeto e de sua capacidade de pagamento. No entanto, houve restrição ao financiamento do setor público para empréstimos habitacionais, tanto pela diminuição dos subsídios do OGU como pelo impedimento da utilização de recursos do FGTS para tal fim.

Isso restringiu principalmente as possibilidades de financiamento federal à regularização e urbanização de assentamentos precários, já que os programas de oferta de novas unidades habitacionais puderam ser viabilizados por meio de financiamento do setor privado, como ocorre no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), ou por meio de empréstimos individuais, como o Programa Carta de Crédito. (BRASIL, 2004, p. 23).

Nota-se aqui que nesse período houve uma maior autonomia nos âmbitos estadual e municipal, mas também houve uma diminuição na obtenção de recursos financeiros.

Mas segundo o Ministério das Cidades (2004, p. 11), ainda com a escassez de recursos, “as iniciativas em programas habitacionais por parte de administrações municipais disseminaram-se a partir do final dos anos 80, [...]” além de ganharem legitimidade ao passo que foram apoiadas por políticas de financiamento de organismos internacionais de fomento. Devido a um processo de descentralização e municipalização das políticas habitacionais, a gestão municipal pode ampliar a eficácia, eficiência e a democratização das políticas.

A gestão municipal teria, ainda, a virtude de ser o nível de governo que permitiria uma maior integração entre as políticas de provisão de moradias e as políticas fundiária e de controle do uso e ocupação do

solo, o que ampliaria mais suas possibilidades de eficácia/eficiência. No entanto, a ideologia municipalista que passa a dominar importantes setores intelectuais e políticos, de certa forma, ajudou a desviar o foco do processo de desarticulação institucional que caracterizou o setor habitacional nesse período. (BRASIL, 2004, p. 11).

O governo federal mantinha um sistema centralizado onde as linhas de crédito ficavam sob seu controle, mas não havia uma política de incentivo e articulação entre as ações estaduais e municipais na área da habitação.

De fato, o que ocorreu no setor habitacional foi mais fruto de uma descentralização por ausência, sem uma repartição clara e institucionalizada de competências e responsabilidades, sem que o governo federal definisse incentivos e alocasse recursos significativos para que os governos dos estados e municípios pudessem oferecer programas habitacionais de fôlego para enfrentar o problema. (BRASIL, 2004, p. 12).

Neste período houve a extinção de várias COHABs estaduais e a dependência dos recursos financeiros federais para enfrentar os problemas habitacionais, além de verificar-se a falta de priorização em muitos Estados, da questão habitacional. Somente em 2003, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, iniciou-se a implementação de mudanças nesse cenário com a criação do Ministério das Cidades, órgão responsável pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). (BRASIL, 2004).

Segundo Maricato (2006, p. 215), a PNDU veio para preencher uma lacuna de propostas que alavancassem o avanço da política habitacional no país e trouxesse transformações expressivas para a sociedade.

construir uma nova “cultura” para ocupar um vazio de propostas práticas abrangentes, dar espaço para a emergência dos conflitos, constituir pactos em torno de conceitos, programas e linhas de ações. Buscou-se edificar um espaço público participativo que pudesse resistir à cultura de privatização da esfera pública, bem como ao avanço das imposições anti-sociais da globalização. A abertura de espaços democráticos nos quais os conflitos possam se expressar não é algo banal na história do país. Trata-se de uma mudança que pode desencadear novas e sucessivas transformações. (MARICATO, 2006, p. 215).

Transformações estas que se iniciam com a criação do Ministério das Cidades. Bonduki, Rossetto e Ghilardi (2010, p. 39), definem o Ministério das Cidades da seguinte forma:

órgão responsável pelas diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Habitação. Está também sob a sua responsabilidade a compatibilização da PNH com as demais políticas setoriais. É responsável pela formulação do Plano Nacional de Habitação e pela coordenação das ações e da implementação do Sistema, que inclui os orçamentos destinados à moradia, estímulo à adesão ao Sistema por parte dos estados e municípios, bem como firmar a adesão e coordenar sua operacionalização. (BONDUKI; ROSSETTO; GHILARDI, 2010, p. 39).

Com a criação do Ministério das Cidades fica claro que é necessário reconhecer que os desafios no âmbito urbano precisam ser compreendidos como uma política de Estado que precisa de efetiva implementação.

Para tanto, em 2004, foi aprovada pelo Conselho das Cidades⁵, a PNH, que “visa promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social. ” (BRASIL, 2004, p. 29). Nesta concepção, a PNH tem como elementos principais:

Integração Urbana de Assentamentos Precários, a urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários, a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano, que definem as linhas mestras de sua atuação. (BRASIL, 2004, p. 29).

Os princípios e diretrizes da PNH tem como principal objetivo garantir, principalmente à população de baixa renda, acesso a habitação digna. Para alcançar tal meta, considera essencial integrar a política habitacional e a PNDU. A PNH conta com os seguintes instrumentos par viabilizar sua implementação: o Sistema Nacional de Habitação (SNH), o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação, e o Plano Nacional de Habitação. (BRASIL, 2004).

O SNH é o principal instrumento da PNH e estabelece bases de cunho participativo e democrático; prevê a integração das três instâncias do governo com agentes públicos e privados envolvidos; define regras que garantem a articulação financeira, necessária à implementação da PNH; inclui a criação de dois subsistemas: Habitação de Interesse Social e o de Habitação de Mercado. Cada um desses

⁵ O Conselho das Cidades, com 71 membros titulares, representando os diversos segmentos da sociedade e do poder público, tem como finalidade assessorar, estudar e propor diretrizes para a execução da política urbana nacional. (BRASIL, 2004, p. 12).

subsistemas, “operam com diferentes fontes de recursos, formas, condições de financiamento e, de forma complementar, estabelecem mecanismos para a provisão de moradias em todos os segmentos sociais. ” (BRASIL, 2010, p. 15). O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), instituído pela Lei Federal nº 11.124/ 2005, é focado na área de interesse social, gerido de forma descentralizada, democrática e participativa, “que deve buscar compatibilizar e integrar as políticas habitacionais [...] e as demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social. ” (BRASIL, 2010, p. 15).

A aprovação do SNHIS também foi uma conquista dos movimentos populares, já que o projeto que culminou na lei, foi resultado de grande mobilização a nível nacional, dos movimentos que lutavam por moradia. A Lei nº 11.124/05, criou também o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) – de natureza contábil e que centraliza os recursos destinados a execução de programas do SNHIS – e seu Conselho Gestor – que tem papel deliberativo, participativo e é responsável por aprovar os programas que serão implementados pelo FNHIS. A adesão dos estados e municípios ao SNHIS é voluntária, mas condição necessária para que o FNHIS seja operacionalizado. Segundo o Ministério das Cidades (2010, p. 16),

A criação do SNHIS estabeleceu as bases de um desenho institucional que prevê a integração entre os três níveis de governo, definindo as regras que asseguram a articulação financeira do FNHIS entre os entes da Federação. Representa também um estímulo ao processo de planejamento habitacional nos níveis subnacionais e a possibilidade de desenvolvimento de um novo quadro de capacidades institucionais, que permitirá aos poderes executivos locais a elaboração de estratégias que promovam o acesso à moradia digna, de acordo com as especificidades regionais, contribuindo para o enfrentamento do déficit habitacional do país. (BRASIL, 2010, p. 16).

Assim, a criação do SNHIS, permite à população de baixa renda, acesso a moradia digna e de qualidade; permite a essa parcela da população, sonhar com a casa própria, com melhores condições de vida para suas famílias. Nesta perspectiva de beneficiar a população de baixa renda, a integração urbana de assentamentos precários (um dos componentes da PNH), é essencial para implementação da política habitacional, visando também a inclusão social dessa população. (BRASIL, 2004).

Segundo o Ministério das Cidades (2004), as experiências em intervenções em assentamentos precários são diferenciadas em três tipos: loteamentos clandestinos

ou irregulares, favelas e cortiços. Aqui as favelas seriam o tipo mais precário por conta da insegurança da posse, por baixa qualidade de padrões urbanísticos, ausência de infraestrutura e inadequação dos espaços ocupados, com graves problemas de risco.

Diante dessa complexa realidade urbana das cidades brasileiras, entende-se que o enfrentamento da questão dos assentamentos precários requer uma atuação articulada do poder público envolvendo os três níveis de governo e demais agentes sociais afetos ao setor habitacional. (BRASIL, 2004, p. 37).

Tal articulação deve estar voltada para atender as demandas e necessidades da população de baixa renda, através de mecanismos que ampliem o acesso a moradia.

Ainda visando atender de maneira mais efetiva a população de baixa renda, é importante destacar o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), também previsto na Lei 11.124/05. O PLANHAB, segundo o Ministério das Cidades (2010), é eixo norteador de atuação do Governo Federal, e parte do planejamento habitacional do país.

O PlanHab visa atender aos objetivos da Política Nacional de Habitação, com a universalização do acesso à moradia digna, em particular para a população de baixa renda, por meio de uma política de subsídios, bem como reforçar a capacidade institucional dos agentes públicos, privados e sociais, e buscar a ampliação das fontes de recursos. Neste sentido, o Plano pretende abranger todo o ciclo de produção do bem imóvel, desde o planejamento urbano até a viabilização da demanda, identificando os gargalos apresentados em cada etapa e propondo alternativas para seu enfrentamento, ou seja, desde medidas de estímulo à produção como à demanda. (BRASIL, 2010, p. 25).

Notadamente a elaboração do PLANHAB marca um grande avanço no planejamento da gestão pública. Porém, conforme o Ministério das Cidades (2010), é preciso referir que a universalização do acesso à moradia digna – objetivo principal da PNH – é um enorme desafio, devido ao grande déficit por moradias e urbanização, pelas diferenças e desigualdades regionais, pela grande quantidade de atores envolvidos em seu desenvolvimento e também pelo montante de recursos financeiros e institucionais que demanda⁶.

⁶ Enquanto em 2003 foram investidos R\$ 5,7 bilhões em habitação, em 2009 os investimentos atingiram cerca de R\$ 56 bilhões⁷, totalizando R\$ 141,1. Esse montante beneficiou mais de 4,6 milhões de famílias, contribuindo nos últimos anos, dentre outros fatores, para a redução em 21% do déficit habitacional, estimado em 6,3 milhões de moradias. (Ministério das Cidades, 2010, p. 26).

Outra medida que merece destaque nesse processo de fortalecimento da política habitacional é Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) lançado em 2007 pelo Governo Federal. De acordo com o Ministério das Cidades (2010, p. 30), a inserção de investimentos em favelas “em um programa de crescimento econômico constituiu passo inovador de grande impacto destinado a reverter o quadro de desigualdade social e territorial observado no Brasil.” Assim, a urbanização de favelas passa a ser implementada como política pública, efetivando o direito à cidade aos habitantes desses assentamentos. (BRASIL, 2010).

O Ministério das Cidades (2010, p. 30), define o que é o PAC:

O PAC é um programa que tem como propósito o crescimento econômico, o aumento dos postos de emprego e a melhoria das condições de vida da população brasileira, alcançados por meio de um conjunto de medidas destinadas a incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público em infraestrutura e remover obstáculos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos ao crescimento. As medidas do PAC estão organizadas em cinco blocos: investimentos em infraestrutura; melhora do ambiente de investimento; medidas fiscais de longo prazo; desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; e estímulo ao crédito e ao financiamento. (BRASIL, 2010, p. 30).

Para que essas medidas de incentivo público e privado, que preferimos chamar de atuação articulada ou parceria, fosse possível, segundo o Ministério das Cidades (2010), a distribuição dos recursos, foi definida conjuntamente com representantes governamentais dos 26 Estados, Distrito Federal, dos municípios de 12 regiões metropolitanas, das capitais e municípios com mais de 150 mil habitantes.

Governadores e prefeitos foram convidados a participar de dois ciclos de reuniões para a definição dos projetos a serem beneficiados com recursos do PAC. Com a promoção da articulação federativa, por meio de parcerias entre Governo Federal, estados e municípios, buscava-se potencializar a capacidade de investimento público. (BRASIL, 2010, p. 32).

Os critérios utilizados para seleção dos projetos que receberiam recursos do PAC foram os seguintes: obras de grande porte; obras articuladas e integradas no território; obras de recuperação ambiental; obras que eliminam dificuldades da infraestrutura logística; obras que minimizem o impacto de grandes instalações de infraestrutura nacional; aproveitamento do patrimônio da União; continuidade ou complementação de obras já iniciadas. Após dois meses de reuniões entre os entes federativos e os 187 municípios, foram selecionados 306 projetos de urbanização de

favelas (totalizando R\$ 25,7 bilhões), dos quais 263 foram financiados com recursos do OGU, favorecendo 117 municípios (investindo em urbanização de favelas R\$ 7,9 bilhões em recursos não onerosos, e R\$ 3,1 bilhões para financiamento, totalizando R\$ 11 bilhões) e ainda foram garantidos R\$ 3 bilhões para o FNHIS⁷ até 2010. (BRASIL, 2010).

O PAC Habitação veio para implementar ações, articulando as diversas políticas setoriais, buscando minimizar as desigualdades sociais.

Os investimentos em infraestrutura reúnem recursos em três eixos estratégicos⁸ para impulsionar um desenvolvimento sustentável e acelerado:

(i) logística (rodoviária, ferroviária, portuária, hidroviária e aeroportuária); (ii) energética (geração e transmissão, petróleo, gás natural e fontes renováveis de energia); (iii) **infraestrutura social e urbana** (luz para todos, saneamento, habitação, metrô, recursos hídricos). (BRASIL, 2010, p. 30, grifo nosso).

O PAC integra o eixo infraestrutura social e urbana objetivando desenvolvimento sustentável na área da habitação, e tem como princípios criar “ambiente favorável ao crescimento e à universalização dos benefícios econômicos e sociais a todas as regiões do país e traz a perspectiva de expressiva ampliação no aporte de recursos destinados à área habitacional.” (BRASIL, 2010, p. 31).

Para garantir à população moradora das favelas o direito à cidade, são necessárias políticas que integrem o acesso a moradia, a saúde, a educação, ao transporte, enfim, políticas que deem a oportunidade a essa população de se sentir assistida e incluída à cidade formal.

Conforme dados do Ministério das Cidades, nos anos de 2007-2010, estavam previstos recursos para os programas e ações do PAC da ordem de R\$106,3 bilhões.

Desse montante, R\$ 10,1 bilhões correspondem a recursos provenientes do Orçamento Geral da União; R\$ 4 bilhões de financiamento ao setor público; R\$ 32,5 bilhões em financiamentos habitacionais para pessoas físicas, compreendendo recursos do FGTS, do FAR e FDS; R\$ 42 bilhões de recursos do Sistema Brasileiro

⁷ Os recursos do FNHIS, previstos no âmbito do PAC, foram direcionados para atendimento de favelas de menor porte e para projetos de construção de moradias, ações de elaboração de planos locais de habitação e assistência técnica de projetos habitacionais. Ministério das Cidades, 2010, p. 32.

⁸ Nessas três áreas, o PAC prevê a aplicação de R\$ 503,9 bilhões ao longo de quatro anos, o que constitui o maior programa estratégico de investimentos do Brasil nas últimas quatro décadas. (Ministério das Cidades, 2010, p. 30.)

de Poupança e Empréstimo; além de R\$ 17,7 bilhões de contrapartida de estados, municípios e pessoas físicas. (BRASIL, 2010, p. 31).

Nota-se aqui, que muitos foram os avanços alcançados com a aprovação da nova PNH e seus desdobramentos, conforme aponta o Ministério das Cidades (2010, p. 61):

a revisão geral dos programas existentes e a criação de novos; a ampliação dos recursos com foco na população de baixa renda; a inclusão de novos agentes financeiros; a ampliação e a consolidação da participação do poder público local; a retomada do planejamento de longo prazo, entre outros. (BRASIL, 2010, p. 61).

Mas, apesar dos avanços conquistados, os desafios para equacionar o déficit habitacional no país, são diversos:

- dar continuidade aos investimentos em assentamentos precários;
- garantir continuidade e patamares de investimentos na produção habitacional;
- estruturar as capacidades do setor público e do setor produtivo da construção civil para o incremento da produção de unidades novas, a fim de atender a demanda demográfica e evitar que novas áreas de precariedade se formem nas cidades;
- estruturar o sistema de monitoramento e avaliação da política/programas habitacionais;
- estruturar cadastro único de demanda habitacional;
- fomentar os municípios para avançarem na implementação dos instrumentos de gestão fundiária indispensáveis para a provisão da moradia, de modo a garantir o acesso à terra urbanizada;
- assegurar qualidade, inovação tecnológica e sustentabilidade na produção habitacional. (BRASIL, 2010, p. 61).

Muitos avanços, muitos desafios... A questão habitacional no Brasil, é sem dúvida complexa e deve ser analisada integralmente às demais questões que envolvem o desenvolvimento urbano, pois a habitação não é uma questão isolada, ela afeta diretamente a vida das pessoas, seus sonhos, perspectivas, anseios... A falta de uma moradia digna, impacta na saúde, na educação, no desenvolvimento humano, na qualidade de vida da população. Por isso é necessário tratar a questão habitacional numa perspectiva de inclusão social e criar e reformular estratégias de enfrentamento aos diversos problemas que afetam a população menos favorecida da sociedade.

Frente aos desafios na implementação de estratégias que atendam às demandas da população moradora dos assentamentos precários, a urbanização de favelas é instrumento de notória importância, bem como a inserção do Serviço Social nas ações e programas deste cunho, conforme abordaremos no subitem abaixo.

3.2 O trabalho social na Habitação

Conforme Paz e Taboada (2010), o trabalho social na habitação, é inserido no contexto da questão urbana, a partir da segunda metade do século XX, período marcado pela desigualdade e segregação social e socioespacial, agravado a partir do governo militar (1964 a 1984), quando o BNH e o SFH, privilegiaram o atendimento à classe média.

O entendimento de habitação popular, presente na sociedade e nos mercados imobiliários e da construção civil, era o seguinte: “moradia para a população pobre, que não podia comprar no mercado uma casa, além de ter baixa qualidade construtiva e localização distante dos bairros nobres das cidades. ” (PAZ; TABOADA, 2010, p. 45).

Nota-se assim que, tal entendimento, além de fortalecer a estigmatização da “população pobre”, excluía-os, cada vez mais, da cidade formal.

Segundo Paz e Taboada (2010), o trabalho social em programas de habitação de interesse social, ou seja, habitação popular para famílias de baixa renda, como política de governo, existe no Brasil desde quando a Política Nacional de Habitação e Saneamento (PNHS) foi definida no BNH (1968-1986) e era assim descrito:

Este trabalho se desenvolvia na área das Companhias de Habitação (COHABs), através do recurso da Taxa de Apoio Comunitário (TAC), criada em 1973, visando à manutenção dos conjuntos habitacionais e seus equipamentos comunitários ou para o pagamento de assistente social que atuasse nesse novo espaço constituído, executando um plano de serviço social, custo este, embutido no preço da habitação que era financiada ao mutuário. (PAZ; TABOADA, 2010, p. 46).

Nessa época o trabalho social tinha caráter mais administrativo, pois era voltado para seleção da demanda, o acompanhamento do pagamento das obrigações financeiras dos mutuários e a organização comunitária, através de Associações de Moradores nos Conjuntos Habitacionais, para que as mesmas, administrassem os espaços comunitários dos conjuntos habitacionais. (PAZ; TABOADA, 2010).

Ainda conforme as autoras (2010), desde 1960, as equipes de intervenções contavam com profissionais da área de humanas: sociólogos, psicólogos, pedagogos e assistentes sociais, porém com número maior de profissionais da área de Serviço

Social, pois estes trazem para sua atuação referências teórico-metodológicas e compromissos ético-políticos, construídos num movimento de luta contra as bases conservadoras e tradicionais da profissão.

Por outro lado, o trabalho social realizava orientações às cooperativas habitacionais, por meio de “elaboração de projetos, regularização jurídica e fundiária, seleção dos candidatos, construção e entrega das obras e assessoria técnica e social”. (PAZ; TABOADA, 2010, p. 46). Este trabalho era realizado pelos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs) criados em todo o país, para gestão e acompanhamento do Programa de Cooperativas Habitacionais, que atendiam aos trabalhadores sindicalizados contribuintes do FGTS, com habitação de baixo custo.

O trabalho social desenvolvido visava o acompanhamento aos trabalhadores, desde a constituição da Cooperativa Habitacional, a contratação e execução das obras dos conjuntos habitacionais até a mudança para a nova unidade habitacional, destacando-se entre os profissionais a presença de assistentes sociais. (PAZ; TABOADA, 2010, p. 46).

Com o primeiro encontro dos INOCOOPs, em 1972, o BNH foi sinalizado para dar suporte ao trabalho social dos agentes. A partir de então, o BHN estruturou equipes e definiu diretrizes e o arcabouço metodológico do trabalho social em Habitação, além de constituir e contratar equipe técnica própria, que instituiu o trabalho social em nível nacional nos programas geridos pelo BNH. Tais programas atendiam a populações diferenciadas por faixa de renda. (PAZ; TABOADA, 2010).

Nos denominados programas de interesse social registram-se, desde os anos 1970, propostas de programas habitacionais considerados especiais ou alternativos destinados à população com renda mensal inferior a três salários mínimos, mas seus resultados não foram significativos frente à produção habitacional do BNH e do SFH. Esses programas (PROMORAR, PROFILURB, João de Barro, etc.), carregavam o estigma de ‘moradia para pobre’ de baixo padrão de qualidade, precário sistema construtivo e ausência de serviços de infraestrutura (RAICHELIS; PAZ; OLIVEIRA, 2008 apud NALIN, 2013, p. 140).

Estes estigmas citados pelos autores, deixam bem claro quem era essa população beneficiada por tais programas de habitação e como viviam. Fica evidente que a política habitacional não abarcava a infraestrutura, no que tange a

equipamentos de serviços públicos, sendo assim, o fato de ter uma casa para morar, não estava garantindo, efetivamente, o acesso a cidade formal.

Assim, conforme Paz e Taboada (2010), a partir de 1975, o trabalho social passou a ser exigido nos Programas Habitacionais das Companhias de Habitação e nos Programas de Cooperativas Habitacionais, como por exemplo no Programa de Erradicação da Sub-Habitação (PROMORAR), João de Barro, Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), bem como nos Programas de Saneamento para População de Baixa Renda (PROSANEAR).

Esses programas visavam obras de urbanização, melhorias nas habitações pré-existentes, equipamentos urbanos, regularização de lotes e apoio à autoconstrução, mas não tinham como prioridade a produção de novas unidades habitacionais. De qualquer forma, os resultados desses programas não foram significativos, em face da produção habitacional no período BNH. (PAZ; TABOADA, 2010, p. 47).

A partir daí, com base nas citadas autoras, o trabalho social ficou menos administrativo e se dava no esclarecimento dos direitos dos mutuários, e em sua sensibilização, para que passassem a se reconhecer como cidadãos de direitos e deveres, empoderando-os para uma participação popular mais consciente na sociedade, além de atuar desde o acompanhamento até a entrega de suas moradias e preparação para uma vida em condomínio e apoio aos diversos grupos, de acordo com suas especificidades; assim, os assistentes sociais passaram a coordenar muitos programas habitacionais.

Em geral, apesar do período repressivo e do cerceamento de atividades organizativas, as programações de trabalho social objetivavam a discussão dos direitos e deveres dos cidadãos que adquiriam uma unidade habitacional, o acompanhamento da construção dos conjuntos habitacionais, a preparação para mudança, o apoio na organização da nova comunidade, a capacitação para viver em condomínio, no caso de construções verticalizadas, o apoio a organização e ao acompanhamento de grupos de interesses específicos (crianças, jovens, mulheres), a contribuição à constituição de associações de moradores, à discussão do uso e manutenção do equipamento comunitário e à integração da comunidade entre si e com o entorno. (PAZ; TABOADA, 2010, p. 47).

Conforme Paz e Taboada (2010), em âmbito municipal, a compreensão que se tinha sobre os atendimentos e programas de habitação voltados para população de baixa renda, era a de que as ações executadas tinham caráter emergencial, tornando-

as fragmentadas. Já do ponto de vista governamental, reduziu-se a política de habitação também ao atendimento emergencial e a remoção das favelas para áreas desprovidas de serviços públicos.

Exemplo dessa perspectiva, pode ser observada em cidades que tiveram uma urbanização e industrialização aceleradas, onde os governos municipais destinaram verbas públicas para construção de barracos, com doação de materiais de construção, como madeirite, telhas, etc, chamados em alguns municípios de 'kits-barracos', na lógica semelhante a doação de colchões e cobertores em situações de emergência, como enchentes, desmoronamentos, etc. (PAZ; TABOADA, 2010, p. 47).

Nesse contexto, o trabalho social atuava na mobilização da população auxiliando-os no conhecimento e discussão do projeto a ser executado dentro da política de habitação, ou seja, tinha caráter apenas paliativo.

Ainda com base nas autoras, durante o processo de implantação de programas voltados para a habitação em favelas, os profissionais da área social foram sem dúvida, grandes aliados, principalmente nas grandes metrópoles, onde a população se organizava para exigir moradia e melhores condições de vida; vale lembrar aqui que neste período o país vivenciava uma política repressiva, pois era governado pelo regime militar, que era contrário à manifestação popular. E é diante deste cenário político que,

[...], surgem vários movimentos sociais no campo da moradia, num cenário de reorganização da sociedade civil, que resistiu e enfrentou os governos militares com apoio importante das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) da Igreja Católica e que adentraram nos anos 1980. Experiências importantes, que se tornaram referências nacionais, foram os movimentos de moradia na cidade de Belo Horizonte em Minas Gerais; em Recife/PE com a presença de Dom Helder Câmara, liderança das CEBs, que desencadeou uma série de organizações e lutas; os movimentos de loteamentos clandestinos em São Paulo e no Rio de Janeiro, que lutavam por regularização fundiária e por serviços urbanos; como também os movimentos de favelas ou de defesa dos favelados que reivindicaram água, luz e melhorias. (PAZ; TABOADA, 2010 p, 47).

Já em meados dos anos 80, espalham-se pelas metrópoles e grandes cidades, movimentos específicos que reivindicavam às esferas municipal e estadual, casas, urbanização, regularização, melhorias e serviços urbanos.

Destacam-se, neste período, as experiências municipais de atendimento à demanda dos movimentos sociais organizados, como

os mutirões habitacionais em São Paulo, nas gestões Covas/Montoro (1982-1985), a anistia aos loteamentos clandestinos e os primeiros projetos de melhoria ou urbanização de favelas. (PAZ; TABOADA, 2010, p. 48).

Segundo Vieira (2015), tal mobilização por melhorias nas favelas, modificou o trabalho social desenvolvido até então.

A organização dos moradores nos movimentos de reivindicação por melhorias nas condições das favelas obriga o poder público a oferecer alternativas que representassem melhorias efetivas à qualidade de vida nas favelas, o que modifica o trabalho social até então desenvolvido. São criadas Supervisões Regionais de Serviço Social (SURSS), subdivididas em três equipes: Menor, Trabalho e Educação Integrada; e Plantão de Assistência Pública, essa equipe vinculada às unidades de APPS, (Atendimento a População com Problema de Subsistência) que passaram a contar com equipes de composição diversificada: além das assistentes sociais, estagiários de engenharia, mestre de obras para orientar a construção, e estagiário de direito para analisar a documentação tanto da imobiliária quanto dos terrenos a serem adquiridos pelos moradores. (VIEIRA, 2015, p. 37).

Foi em meio a todo esse caudal histórico, que a profissão de Serviço Social passou a refletir sua atuação, e sentiu a necessidade de engajamento nas lutas por democracia e melhores condições de vida da população atendida. Com tudo, após a ditadura, cresce a insatisfação do fazer profissional, assim como descrito por Barbosa, (2011),

Após o período de ditadura militar a profissão passa a ter uma visão mais crítica decorrente da insatisfação da atuação profissional desenvolvida até o momento. São estes profissionais que sentem a necessidade de adequar teorias e metodologias mais próximas da realidade brasileira que se denominou movimento de reconceituação do Serviço Social, possibilitando uma reflexão crítica das insatisfações vivenciadas pelos profissionais, rompendo com o Serviço Social Tradicional, buscando assim uma identidade para a profissão passando a ser visto como “Profissão reconhecida na divisão social do trabalho, tendo por pano de fundo o desenvolvimento capitalista industrial e a expansão urbana”. [...]. (BARBOSA, 2011, s/p.).

Diante deste cenário, as equipes sociais, destacando-se dentre os profissionais, os assistentes sociais passam a ter como foco de atuação, o apoio às reivindicações e organização popular, o que contribuiu para que os movimentos reconhecessem nas equipes, verdadeiros aliados de luta.

A tônica da ação dos profissionais, que atuavam em programas habitacionais, era o incentivo à organização de comissões de moradores, de grupos de mulheres que reivindicavam creches e equipamentos públicos, de movimentos de resistência e ocupação de

áreas públicas e privadas. Os movimentos de moradia passam a identificar os técnicos como aliados de suas lutas, num contexto mais amplo de lutas pela redemocratização do País. (PAZ; TABOADA, 2010, p. 48).

Nesse processo, as famílias eram retiradas de seus domicílios para locais distantes, desconsiderando os vínculos comunitários e familiares existentes nesses espaços, e por se tratar de um período de repressão, predominava a ideologia dominante da época.

A ideologia dominante era a do urbanismo sanitarista, parte do projeto político da ditadura, que não tolerava invasões de terra e que tentava, a todo custo, impor ordem no espaço urbano. A construção destes conjuntos puxou a fronteira de expansão urbana. Ou seja, a criação de conjuntos habitacionais na periferia distante aumentou a oferta de terra urbanizada localizada entre os conjuntos e o tecido urbano central (FREITAS, 2006, apud PAZ; TABOADA, 2010, p. 45).

A ideia de remoção das famílias para as periferias distantes, e desprovidas de recursos públicos, não agradou as equipes técnicas; os profissionais posicionaram-se contra tal intervenção, pois compreendiam a importância dos vínculos estabelecidos pelas famílias, bem como, os vínculos empregatícios que estão intimamente ligados ao local onde se habita. Esse movimento dos profissionais resultou numa proposta que reforça, portanto, uma aliança com as classes trabalhadoras, isto é

[...] 'negociação' com as famílias para a desocupação de áreas consideradas impróprias, modelo adotado em vários programas do BNH à época. Essa nova posição teve influência de urbanistas e de organismos internacionais que defendiam a permanência das famílias nas favelas, através de sua urbanização. Ao foco do trabalho social, acresceu-se a preocupação com o meio ambiente e com a sustentabilidade das famílias, iniciando-se a discussão de programas de geração de trabalho e renda, e projetos de educação ambiental associados ao trabalho social na habitação de interesse social. (PAZ; TABOADA, 2010, p. 48).

Ainda com base nas autoras, ao foco do trabalho social, somou-se a questão do meio ambiente, e da sustentabilidade das famílias, motivando a discussão sobre ações que tratassem da geração de renda.

Os assistentes sociais, compreendiam que a urbanização de favelas traria diversas mudanças na realidade daquela população, como a elevação dos gastos por exemplo, conforme citado acima, e, portanto, tais famílias necessitavam de estímulo e apoio para fazer frente a esses novos gastos para assim permanecerem na nova unidade habitacional conquistada. (PAZ; TABOADA, 2010).

Toda essa categoria profissional é somada aos movimentos sociais em defesa da moradia digna e ao acesso a outros recursos como água, luz, transporte, saúde, escola e demais recursos provenientes da cidade que não se resume somente a casa própria. (PAZ; TABOADA, 2010).

Observa-se que o assistente social passa a atuar nessas expressões da questão social e isso mostra o quanto sua atuação junto à população foi significativa.

Em função da crise econômica que se abateu sobre o SFH, bem como pela abertura adotada pelo governo brasileiro da época, o Brasil voltou a socorrer-se de recursos externos para o desenvolvimento de seus programas de prestação de serviços públicos (SILVA, 1989). A partir da parceria entre Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e governo federal brasileiro (neste período o Ministério da Fazenda, juntamente com a CAIXA, coordenava a PHIS) o trabalho social passou a ser um elemento importante nas intervenções públicas de urbanização, saneamento e construção de novas unidades habitacionais. (NALIN, 2013, p. 144).

Merece relevante destaque o ano de 1993, ano este em que foi aprovado o novo Código de Ética do assistente social, orientando a atuação deste profissional em consonância com a defesa, efetivação e ampliação dos direitos da classe trabalhadora.

A partir de 1993 constrói-se na profissão um novo projeto ético-político profissional, que se expressa no novo Código de Ética Profissional (1993) e nas Diretrizes Curriculares. O Código expressa o amadurecimento teórico-político do Serviço Social, representa a dimensão ética da profissão, define parâmetros para o exercício profissional, nas relações com usuários, outros profissionais, com a Justiça, com empregadores, buscando a legitimação social da profissão e a garantia da qualidade dos serviços prestados. (PAZ; TABOADA, 2010, p. 51).

Sem dúvida, o “novo” Código de Ética do assistente social, trouxe novas abordagens quanto ao fazer profissional, fortalecendo a “afirmação da direção social, dos princípios e valores emancipatórios no cotidiano profissional.” (SANTOS, 2012, p. 13).

Já a partir de 1999, com o Programa Habitar Brasil/BID⁹, “o desenvolvimento de trabalho social junto às populações beneficiárias de programas e/ou projetos com

⁹ Criado por meio do empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com recursos provenientes do OGU, da contrapartida dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e os do BID. Objetivou intervenções em assentamentos subnormais de regiões metropolitanas e capitais

recursos advindos do OGU passou a ser uma exigência”. (PAZ; TABOADA, 2010, p. 49).

Tal Programa baseava-se na seguinte estrutura:

- Projetos integrados por ações físicas e sociais, que incluíam o controle da questão ambiental e a regularização fundiária;
- Conteúdo mínimo exigido para o trabalho social voltado para os eixos de mobilização e organização da comunidade, educação sanitária e ambiental, geração de trabalho e renda;
- Trabalho Social exigido na fase antes das obras, na fase de obras e na fase do pós obras;
- Objetivos claros;
- Transparência a respeito dos assuntos do projeto integrado;
- Equipes multidisciplinares;
- Definição de recursos de repasse por família, corrigíveis pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA);
- Monitoramento do projeto;
- Exigência da avaliação do projeto, após um período de doze meses de sua conclusão, que indicaria os primeiros resultados obtidos com o projeto, através de uma Matriz de Indicadores consensuada entre todos os atores que participaram do Programa e que envolveu todas as dimensões do projeto integrado. (PAZ; TABOADA, 2010, p. 49-50).

O Programa Habitar Brasil/BID, é destinado a população com renda de até três salários mínimos, que vivenciam cotidianamente condições precárias, com moradias em áreas de risco e dificuldade de acesso a serviços e infraestrutura. Tal “programa estabeleceu entre seus componentes básicos o trabalho social durante todo o processo de obra e na fase de pós-ocupação. ” (PAZ; TABOADA, 2010, p. 28).

A experiência de execução de projetos integrados (intervenções físicas e sociais concomitantes), adquirida com a contratação e desenvolvimento do Programa Habitar Brasil-BID, a partir de 1999 reforçou a necessidade do desenvolvimento desse trabalho, demonstrou a eficácia de projetos integrados em comparação ao modelo de trabalho anterior, onde essa integração não era exigida, e levou o Ministério das Cidades a incluir o trabalho social na Política Nacional de Habitação e estender essa exigência para os Programas de Saneamento Ambiental Integrado, a partir do advento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007. (PAZ; TABOADA, 2010, p. 49).

Ainda conforme as autoras, o Programa Habitar Brasil/BID, serviu de base para que o Ministério das Cidades definisse a obrigatoriedade do trabalho social na Política

por meio de dois subprogramas: Desenvolvimento Institucional de Municípios (DI) e Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS). (PAZ; TABOADA, 2010).

Nacional de Habitação, estendendo tal obrigatoriedade aos Programas de Saneamento Ambiental Integrado, a partir do advento PAC, em 2007.

A criação do Ministério das Cidades, como já abordado neste trabalho, viabilizou novas possibilidades administrativas e institucionais que favoreceram ampla atuação diante dos problemas habitacionais. A partir daí diversos programas e projetos de habitação de interesse social vem sendo desenvolvidos. (PAZ; TABOADA, 2010).

O Ministério das Cidades elabora as diretrizes para implantação do trabalho técnico social, cabendo à CEF apoiar os entes públicos na formulação dos projetos, acompanhar e atestar sua execução.

A Instrução Normativa nº 8, emitida pelo Ministério das Cidades, sob permissão do Governo Federal em 26 de março de 2009, regimenta o trabalho social realizado nas intervenções habitacionais e urbanização de assentamentos precários, em ações e programas dirigidos pelo Ministério das Cidades. Tal normativa trata da orientação da prática dos profissionais atuantes nas equipes de execução de política urbana, desde a aprovação de instruções para o desenvolvimento em intervenções de provisão ambiental do trabalho social, bem como nas intervenções de urbanização de assentamentos precários, até a especificidade de atribuições e competências para os técnicos sociais. (ROCHA, 2011).

Ainda conforme Rocha (2011), com base no conteúdo da citada Instrução Normativa, a CEF com o apoio do Ministério das Cidades, elaboram o Caderno de Orientação Técnico Social (COTS), que prevê a organização das atividades de equipe técnica social junto a execução dos programas de Desenvolvimento Urbano, criados pelo Governo Federal.

Tal Caderno define o trabalho técnico social como sendo:

O conjunto de ações que visam promover a autonomia e o protagonismo social, planejadas para criar mecanismos capazes de viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens/serviços, adequando-os às necessidades e à realidade dos grupos sociais atendidos, além de incentivar a gestão participativa para a sustentabilidade do empreendimento. (CAIXA, 2013, p. 4).

Para realização dessas ações, é necessária uma equipe técnica social que atue de forma interdisciplinar, pois Rocha (2011) afirma que o trabalho social abrange diversas categorias profissionais com formação em Serviço Social, Psicologia, Ciências Sociais/Sociologia, ou Pedagogia. A coordenação da equipe, deve caber prioritariamente aos assistentes sociais e/ou sociólogos. Essa equipe necessita atuar em sintonia com o desenvolvimento das obras físicas, devendo promover, de forma interdisciplinar por meio de atividades socioeducativas, a mobilização e a participação popular, com intuito de fortalecer as bases associativas, abarcando as três macroações previstas na Instrução Normativa nº 8: Mobilização e Organização Comunitária, Educação Sanitária e Ambiental e Geração de Trabalho e Renda¹⁰.

O COTS recomenda que as intervenções sociais, devem ser com base nos seguintes pressupostos:

Respeito ao conhecimento da comunidade sobre a realidade local, seus valores e cultura; Inclusão social; Questões de gênero; Busca do resgate dos valores étnicos; Valorização do potencial produtivo da comunidade beneficiária; Respeito ao meio ambiente; Busca de parcerias; Interdisciplinaridade; Integração interinstitucional; Interação das equipes técnicas: social, engenharia, ambiental e fundiária; Utilização de metodologias participativas; Sustentabilidade: social, ambiental, cultural, tecnológica, econômica e política. (CAIXA, 2013, p. 12).

Diante do supracitado, observa-se que na gestão dos programas e projetos propostos, há o interesse em valorizar a participação dos beneficiários, bem como o reconhecimento das potencialidades comunitárias, o que certamente possibilitará a construção de alternativas capazes de alterar as diversas situações de vulnerabilidade em que tal realidade local está imersa. Também há uma preocupação no sentido de os serviços se adequarem, para atender às necessidades específicas do local e dos diversos grupos sociais que ali vivem, o que possivelmente viabilizará a oportunidade de convívio social e melhoria da qualidade de vida.

Percebemos o crescente avanço do trabalho social no campo da habitação que foi viabilizado pelos profissionais das equipes, engajados nas lutas por redemocratização, por melhores condições do atendimento às famílias envolvidas nesse longo processo de luta pelo acesso à moradia digna, e na peleja da

¹⁰ Estas três macro-ações serão aprofundadas no próximo capítulo.

consolidação do trabalho social na política habitacional, durante esse processo histórico aqui discorrido.

Nesse caminho, foram criadas normativas, manuais e instruções que tratam da questão do trabalho social nas intervenções dentro dos diversos programas existentes antes e depois da criação do Ministério das Cidades.

Foi criado recentemente, um novo documento regulatório que consolida todas essas normativas e instruções para o desenvolvimento do trabalho social nas intervenções de habitação do Ministério das Cidades: a Portaria 21, de 22 janeiro de 2014 – Aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social em Programas e Ações do Ministério das Cidades, o qual traz em seu artigo 1º:

Art. 1º Aprovar o Manual de Instruções do Trabalho Social em Programas e Ações do Ministério das Cidades, contendo normas e orientações para elaboração, contratação e execução do Trabalho Social nas intervenções de habitação e saneamento objetos de operações de repasse ou financiamento firmadas com o setor público; intervenções de habitação objetos de operações de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos; nas intervenções inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) dos demais programas que envolvam o deslocamento involuntário de famílias; bem como, naquelas executadas no âmbito do programa Minha Casa Minha Vida, em todas suas modalidades. (BRASIL, 2014, p. 1).

Tal Portaria, compreende o trabalho social da seguinte maneira:

Um conjunto de estratégias, processos e ações, realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político institucional do território e da população beneficiária, além das características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias, em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados. (BRASIL, 2014, p. 5).

A citada Portaria traz os objetivos, o planejamento, as fases e os eixos para execução do trabalho social nos projetos habitacionais:

- Objetivos do trabalho social: Promover a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação, manutenção e acompanhamento às necessidades e à realidade local e estimular a apropriação pelas famílias beneficiárias; articular as políticas de habitação e saneamento básico com as demais políticas promovendo, por meio da intersetorialidade, a efetivação dos

direitos e o desenvolvimento local; fomentar a inclusão produtiva e de acordo com o potencial comunitário, promovendo a capacitação profissional respeitando as particularidades regionais, culturais, proporcionando ações para redução do analfabetismo, estimulando a autonomia da população beneficiária, possibilitando informações sobre os equipamentos e serviços implantados no território, bem como uso adequado, estimulando uso consciente dos espaços, e atitude saudável em relação ao meio ambiente; fomentar processos de liderança, a organização e a mobilização comunitária, contribuindo para a gestão democrática e participativa dos processos implantados.

- Planejamento do trabalho social: Projeto de Trabalho Social Preliminar (PTS-P): deverá ser aprovado pelo Agente Operador/Financeiro para assinatura do instrumento de repasse do financiamento; Projeto de Trabalho Social (PTS): deve ser apresentado pelo Proponente/Agente Executor e aprovado pelo Agente Operador/Financeiro entre a assinatura do instrumento de repasse/financiamento e a autorização do início de obras, devendo detalhar o Trabalho Social a ser desenvolvido nas fases de obras e pós-obras nos seus quatro eixos, em consonância com o cronograma de obras; Plano de Desenvolvimento Socioterritorial (PDST): deve ser apresentado pelo Proponente/Agente Executor e aprovado pelo Agente Operador/Financeiro conforme indicado no cronograma do PTS.
- Fases do trabalho social: I Pré-contratação: Esse é o período que precede a definição da intervenção e a assinatura do instrumento de repasse/financiamento, é aquele da Preparação da Proposta Preliminar de Trabalho Social, o PTS-P e sua apresentação ao Ministério das Cidades ou a instituição financeira; II Pré- obras: vai da assinatura do instrumento de repasse/financiamento até a ordem de serviço de início de obras, após a aprovação do PTS pelo Agente Operador/Financeiro; III Obras: esse período se estende do início ao fim das obras, e é nele que é desenvolvida parte das atividades que compõe os eixos do trabalho social; IV Pós-Obra: Período que vai da conclusão das obras físicas à mudança dos beneficiários para a nova unidade, tem duração de 6 a 12 meses e é nesse período que se desenvolvem as ações previstas no PDST.

- Eixos do trabalho social: I Mobilização, organização e fortalecimento social: Visa promover a autonomia e o protagonismo da população beneficiária e o fortalecimento das organizações existentes no território ou criação de novas, potencializando os canais de participação e controle social; II Acompanhamento e gestão social da intervenção: visa promover a gestão das ações sociais necessárias para a identificação, encaminhamento e solução de problemas construtivos ou de manutenção referentes ao empreendimento, em articulação com a construtora, os Entes Públicos e as concessionárias de acordo com as respectivas competências; III Educação ambiental e patrimonial: busca por meio da educação mudanças de atitude em relação ao meio ambiente ao patrimônio e a vida saudável para garantir a sustentabilidade da intervenção; IV Desenvolvimento socioeconômico: articula as políticas existentes e a realização de iniciativas de trabalho e renda, para o complemento da renda familiar para um processo de desenvolvimento socioterritorial de médio e longo prazo. (BRASIL, 2014, p. 203).

Tal Portaria, como pode ser observado acima, consolida todas as normativas do trabalho social nas intervenções do Ministério das Cidades.

Observa-se que as diretrizes para o trabalho se dão na perspectiva da inclusão dos beneficiários, buscando atender as especificidades das demandas, atuando na possibilidade de desenvolvimento social. Trata de prerrogativas para um melhor planejamento do trabalho social, bem como as fases onde cada intervenção acontece. Nos eixos, dispõe de uniformidade no entendimento que trata do trabalho social nesse campo de atuação, nota-se maior objetividade na busca de resultados das ações interventivas do trabalho. Há uma preocupação em garantir uma educação ambiental aos beneficiários, a começar com a sustentabilidade das intervenções nos empreendimentos, busca articular-se com as demais políticas com intuito de atender outras demandas destes sujeitos, além de provocar novas formas de trabalhar a economia para autonomia desse público.

Nota-se nesta Portaria, uniformidade no entendimento que trata do trabalho social nesse campo de atuação, além de maior objetividade na busca de resultados das ações interventivas do trabalho e a sustentabilidade dessas intervenções.

Segundo Ministério das Cidades (2014), o trabalho social compreende três dimensões correlacionadas de ação: gestão, fortalecimento das redes sociais locais e ação direta junto aos moradores e comunidades de caráter mobilizador, educativo, socioinformacional e cultural. (BRASIL, 2014).

Tais dimensões permitem aos profissionais, executar um trabalho que estimula a participação popular e realizar intervenções que atendam às demandas da população.

No decorrer dessa explanação, do processo de evolução do trabalho social, desde suas primeiras intervenções até as mais recentes, houve ganhos, a começar pela criação do Ministério das Cidades, que tem desenhado o fazer profissional do trabalho social dentro destas intervenções, até a prática atual.

A consolidação das normativas e manuais na Portaria 21, traz a relevância da intervenção do trabalho social nas políticas públicas para a habitação e dá ao trabalho social a responsabilidade de executar essas políticas que são tão necessárias em nosso país e que interferem diretamente a qualidade de vida das pessoas. Mas traz também, desafios complexos no que tange a garantia da habitação digna, da tão sonhada casa própria, no contexto capitalista de distribuição desigual de renda ao qual estamos inseridos.

Por meio desta Portaria e demais documentos normativos, os profissionais do Serviço Social, contribuem para a realização de um sonho e a conquista de um direito, dando-lhes novas possibilidades de desenvolvimento social, além de inseri-los nas demais políticas para atender outras demandas. Logo, possibilita trabalhar uma série de questões que envolvem a vida das pessoas, dando-lhes condições reais de exercerem sua própria cidadania, para concretização e efetividade dessas políticas.

4 METODOLOGIA DE PESQUISA

Para a realização deste trabalho, que tem como objetivo verificar a atuação do assistente social no Canteiro de Obras Paraisópolis, bem como conhecer seus desafios e progressos no desenvolvimento do seu trabalho no processo de urbanização da comunidade, utilizamos a abordagem metodológica qualitativa, que possibilitou a análise das diversas facetas da realidade social, e que a partir de um estudo aprofundado levando-se em conta a subjetividade das assistentes sociais, sujeitos desta pesquisa e dos contextos sociais já apresentados, pode também propor intervenções à realidade estudada.

Desse modo, tal abordagem possibilitou uma melhor análise das diversas peculiaridades da realidade social vivida em Paraisópolis, tendo como uma das referências o olhar e a atuação das assistentes sociais que trabalham com a população deste território.

Inicialmente decidimos entrevistar duas assistentes sociais que trabalham diretamente no Canteiro de Obras Paraisópolis, para tanto, pesquisamos junto a lideranças da comunidade quem era a profissional responsável pelo trabalho social em Paraisópolis que poderia viabilizar tal pesquisa. Por coincidência, participamos de uma reunião de entidades da comunidade em que a responsável pelo trabalho social que atua na SEHAB, estava presente e aproveitamos para falar sobre nosso trabalho. A mesma se mostrou muito solícita e de pronto autorizou a pesquisa; além de nos fornecer seu e-mail e da equipe social do Canteiro de Obras.

Entramos em contato com a assistente social supervisora do trabalho por e-mail e agendamos uma conversa; no dia marcado a assistente social não estava presente, e daí por diante tivemos certa dificuldade em conversar com a mesma, pois ela agendava conosco, mas no dia combinado, aconteciam imprevistos que não permitiam a conversa. Com certa angústia e preocupação, pensamos em realizar apenas a pesquisa bibliográfica; enviamos novo e-mail para a coordenadora da SEHAB, e novamente a mesma foi muito prestativa e de pronto contactou a supervisora do Canteiro, e após muitas tentativas, enfim conseguimos conversar com a mesma, explicar nossa proposta e agendar as entrevistas.

Diante dessa dificuldade em agendar a conversa com a assistente social do Canteiro de Obras, enviamos muitos e-mails para a responsável pelo trabalho social no programa de urbanização em Paraisópolis, junto a SEHAB. Durante estes contatos, a mesma relatou interesse em participar da pesquisa, pois acreditava que com toda sua experiência e conhecimento sobre a temática, contribuiria com a visão de quem coordena o trabalho no âmbito da SEHAB e enriqueceria nosso conteúdo.

Foi uma ideia que, sem dúvida, ampliou nosso olhar sobre a importância de realizar tal pesquisa e fortaleceu a relevância de ter o olhar de quem atua diretamente com a população de Paraisópolis, em meio a dinâmica do cotidiano da comunidade e de quem coordena o trabalho social na SEHAB, mas que também tem vínculos e um compromisso direto com a população atendida.

Para que pudéssemos interpretar a realidade vivida e partilhada pelas assistentes sociais que atuam no processo de urbanização da comunidade, realizamos a entrevista, uma vez que tal técnica privilegiou a comunicação e coleta de dados e sua devida organização. (MINAYO, 2012).

Desse modo, a construção de informações pertinentes ao tema proposto, se deu através da entrevista semiestruturada, com roteiro previamente estabelecido (ANEXO C). Segundo Minayo (2012, p. 64), a entrevista semiestruturada “combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada”.

As entrevistas foram realizadas com a assistente social do Canteiro de Obras Paraisópolis, (identificada como AS-1), com duração em torno de 50 minutos, e com a assistente social da SEHAB, (identificada como AS-2), que durou em torno de 75 minutos, e se deram no próprio Canteiro de Obras Paraisópolis, com consentimento das entrevistadas (ANEXO B), em dias e horários agendados conforme a disponibilidade das profissionais.

A entrevista com a AS-1, foi muito tranquila; a mesma respondeu a todas as questões de maneira clara e objetiva, e demonstrou estar muito à vontade para compartilhar um pouco de suas experiências no Canteiro de Obras.

Já a entrevista com a AS-2, foi um pouco mais extensa, haja vista que a mesma tinha muitas informações sobre o processo de urbanização da comunidade e sobre a importância do trabalho social frente a este processo.

Posteriormente, o conteúdo das entrevistas gravadas foi transcrito na íntegra, e o que foi mais relevante para responder ao problema “Como se dá a atuação do assistente social no Canteiro de Obras Paraisópolis no processo de urbanização da comunidade? ”, foi analisado e também transcrito.

No que tange ao referencial teórico, buscamos autores que traziam um debate crítico e reflexivo sobre as questões abordadas, pois, para tratar de questões tão complexas, não era possível trazer abordagens sob a ótica do senso comum.

Além disso, consultamos materiais específicos no Ministério das Cidades e da Prefeitura de São Paulo, que nos forneceram informações e dados, sem os quais não seria possível construir tal pesquisa.

Para organizar e facilitar a compreensão dos dados/resultados obtidos com as entrevistas, dividimos a análise nas seguintes categorias: Processo do trabalho social; Objetivo do trabalho social no Canteiro de Obras Paraisópolis; Atendimento à população; Dificuldades e desafios do trabalho social frente à urbanização.

Ressaltamos que conforme nosso projeto de pesquisa, realizamos nossa análise de dados, levando em consideração as vivências na comunidade de Paraisópolis, uma vez que também somos público alvo das intervenções de urbanização deste espaço, por sermos moradoras da comunidade.

4.1 Sujeitos da pesquisa

A AS-1 (supervisora do trabalho social no Canteiro de Obras Paraisópolis), se formou em 2010, na Faculdade Paulista de Serviço Social de São Caetano do Sul e desde então há seis anos, atua na Habitação em Paraisópolis. A mesma iniciou como estagiária no Canteiro em 2009. Nos anos seguintes, foi promovida a assistente social júnior, depois pleno, e em março de 2015, assumiu a supervisão do trabalho social.

A AS-2 (técnica responsável pelo trabalho técnico social no Projeto de Urbanização de Paraisópolis, ou seja, quem coordena o trabalho social na comunidade junto a SEHAB), se formou em 1972 na Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU). A mesma trabalhou em outras áreas, mas teve mais afinidade com a Habitação; foi militante de movimentos sociais de habitação social na década de 80, e daí por diante permaneceu na área onde atua atualmente.

Por volta de 2003, 2004, dirigiu a criação do primeiro Conselho Gestor de ZEIS da cidade de São Paulo, que inclusive pertencia a Paraisópolis, onde desempenhou um papel importante na formação e desenvolvimento do Conselho.

4.2 Campo de Pesquisa: Paraisópolis e o trabalho social em meio à urbanização da comunidade

O que significa morar em uma favela? O que significa ser favelado em uma sociedade em que ser pobre é sinônimo de ser excluído, ser esquecido, ser condenado por um crime que não cometeu? Morar na segunda maior favela de São Paulo, tem diversas facetas, diversas dificuldades, diversos desafios...

Paraisópolis tem características peculiares. Cravada no coração do nobre bairro Morumbi, sua história perpassa por diversos contrastes.

Dentre as diversas características da comunidade, citamos uma, utilizada por Almeida e D'Andrea (2004, p. 95),

Uma das principais características de Paraisópolis — a segunda maior favela da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) — é a sua densa aglomeração populacional, que gera problemas habitacionais que vão desde a construção da casa à posse do terreno, além das péssimas condições urbanas. Em sua maioria, os domicílios da favela foram construídos na forma de "puxados", ou seja, extensões de compartimentos da moradia para acomodar o afluxo de parentes e agregados. Diante desse quadro — e para além da notória descontinuidade das ações governamentais —, os serviços públicos básicos e de infra-estrutura não conseguem acompanhar o crescimento da favela. (ALMEIDA; D'ANDREA, 2004, p. 95).

Crescimento este que agrava a questão habitacional da comunidade, situação que exige do poder público, intervenções que garantam a população moradora acesso a, não somente uma moradia digna, mas também a serviços de qualidade.

Quantificar a população de Paraisópolis é outro desafio. Segundo Katz (2008), “Desde o início da década de 70, ocorreu um enorme aumento da população. O IBGE indicava, nesta época, 1.634 barracos e 7.071 moradores. Em 1984, este número subiu para 3.000 barracos e cerca de 15.000 moradores.” (KATZ, 2008, p. 45).

Em pesquisas mais atuais, dados do IBGE do Censo 2010 (s/p), referem que a população da comunidade seria de 42.826. Já no site da Prefeitura do Município de São Paulo (s/d), a população estimada seria de 80 mil moradores. No site Paraisópolis (s/d), a população seria entre 80.000 e 100.000. Este último dado vai de encontro aos dados fornecidos por algumas lideranças da comunidade que, relatam que o Censo do IBGE 2010, negligenciou em sua contagem, algumas regiões da comunidade.

Essa diferença de dados interfere diretamente no atendimento às demandas da comunidade, pois, o número populacional define quais e que tipos de equipamentos podem ser implantados em Paraisópolis.

Segundo informações do site Gestão Urbana, da Prefeitura de São Paulo, para qualificar a vida urbana nos bairros, é necessário que haja articulação entre os diversos equipamentos públicos existentes no território e planos regionais que elaborem um conjunto de políticas setoriais que, de fato, tragam qualidade de vida aos moradores.

Articulação da rede de equipamentos existentes de cultura, saúde, educação, esporte, lazer e assistência social, além de prever a sua expansão, através de planos e ações discutidos junto à sociedade, de modo a garantir uma distribuição equilibrada destes equipamentos no território. [...]

Elaboração de Planos para cada Subprefeitura em conjunto com a sociedade com o objetivo de articular, nos territórios locais, as políticas setoriais, como habitação, mobilidade urbana, meio ambiente, saúde, educação e cultura, por meio de projetos de intervenção urbana. (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, s/d, s/p.)

Paraisópolis conta com alguns destes equipamentos, mas em alguns casos, o número não é suficiente para atender a população. No que tange às políticas setoriais,

a habitação, é vista pelos moradores, como a prioridade, pois, como falar em qualidade de vida, sem ao menos, ter um teto para abrigar a si e aos seus?

Assim como as demais favelas, Paraisópolis surge como forma de suprir as necessidades habitacionais da população de baixa renda que, de modo geral, representa a classe trabalhadora que não ganha o suficiente para comprar a casa própria em um espaço abastado de infraestrutura, tendo em vista seu alto custo; o que resta é criar arranjos que de alguma maneira, lhes permita conquistar sua tão sonhada moradia digna.

Gohn (2010), explica que em São Paulo, das 1573 favelas existentes na época, Paraisópolis é a única cuja área ocupada não pertence ao poder público ou a poucos proprietários. Se trata de um “loteamento muito antigo; alguns citam os anos 20 do século passado como sua origem, ou mais precisamente, 1923. Eram lotes grandes e chegou a ter 2529 proprietários.” (GOHN, 2010, p. 273).

Segundo dados do site da Prefeitura de São Paulo (s/d), a comunidade de Paraisópolis originou-se do loteamento da antiga Fazenda Morumbi, feito em 1921, de 2.200 lotes de 500 m² e ruas de 10 m de largura. Os lotes foram, aos poucos, ocupados por grileiros e posseiros.

Segundo Castilho (2013, p.179), os grileiros e posseiros ocuparam as terras, pois os lotes foram abandonados por seus donos, haja vista a dificuldade de ocupação devido à topografia e falta de infraestrutura do arruamento do entorno.

Ainda conforme a autora, a partir da década de 60, a região passou por uma grande valorização, devido a abertura da Avenida Giovanni Gronchi, a construção do Estádio do Morumbi, a transferência da sede do Governo Estadual para o Palácio dos Bandeirantes. (CASTILHO, 2013).

Segundo Gohn (2010, p. 273),

Nos anos 70, ocorreu o boom da construção civil na Zona Sul de São Paulo, bem como o grande fluxo migratório do Nordeste para essa capital. Em São Paulo, a partir dos anos 1970, ocupar terrenos passou a ser a forma de alojamento dos operários da construção civil, pois canteiros de moradia na própria obra não eram usuais. Assim surgiu Paraisópolis, singular também por ter sido criada a partir da ocupação de um loteamento de classe média. (GOHN, 2010, p. 273).

Como vemos, os enormes loteamentos foram sendo povoados de forma clandestina pelos trabalhadores advindos de outras regiões do país, principalmente do Nordeste, em busca de emprego, já que houve grande demanda de mão de obra para construção civil na região. Esses trabalhadores viram nos loteamentos desocupados, um local para construir suas moradias. A ausência do poder público para resolver tal questão, colaborou no crescimento desordenado de barracos de madeira construídos de forma precária, desprovidos de energia, esgoto e água apropriada para o consumo. Além disso, o Estado não “deu conta” de garantir o acesso à saúde, educação, cultura, esporte, lazer e segurança à medida que a comunidade crescia; sua população foi criando arranjos para conquistar uma moradia que pudesse chamar de lar e para superar as dificuldades e desafios de se morar numa favela.

Já em 1972, foi aprovada a Lei de Zoneamento (Zona Especial – Z8-029) que permitia o uso do lote apenas por uma família, mas incompatível com a realidade local. “Além de não solucionar suas dificuldades, foi criado mais um obstáculo de ordem legal à resolução dos sérios problemas que o complexo já enfrentava, provavelmente expressando uma tentativa do poder público de barrar sua ocupação.” (CASTILHO, 2013, p.179).

Os loteamentos eram de proprietários de classe média que buscavam alternativas para reaver seus lotes ocupados pelos novos moradores.

Este fato gerou casos pitorescos e ações judiciais e, posteriormente, dificuldade para iniciativas de regularização das ocupações - como o caso de proprietários das camadas médias que tiveram seus terrenos invadidos nas décadas de 70/80 e pararam de pagar os impostos porque o poder público também não promovia a desocupação da área. (GHON, 2008, p. 273).

Já na década de 80, ainda conforme a autora, com a valorização da terra e com o boom imobiliário iniciado na década anterior, “os proprietários dos lotes originais iniciaram um movimento na tentativa de recuperar suas posses.” (KATZ, 2008, p. 45). Para tanto, fundam a Associação dos Moradores de Paraisópolis, que nunca foi dirigida por moradores de comunidade.

Como forma de resistência, a população moradora nos lotes em Paraisópolis, inicia seu processo de organização e passa a reivindicar melhores condições de

moradia. Na luta para que este espaço seja abarcado de infraestrutura e para atendimento de suas demandas, foi fundada, em 1983, a União de Moradores e do Comércio de Paraisópolis. Enquanto os proprietários originais lutavam para reaver suas terras que foram ocupadas, os moradores já instalados buscavam melhorias para o espaço onde viviam. Os proprietários passaram a ter medo de circular na região, diminuindo com tudo, as disputas. Nesse período a população que habitava Paraisópolis se fortalece e ganha consciência política, o que torna mais difícil a remoção das famílias (tão almejada pelos proprietários). (KATZ, 2008).

A partir da fundação da União de Moradores, Paraisópolis por meio de organização comunitária, começa a dialogar com o poder público, e a comunidade recebe melhorias, a começar pelos postes de energia instalados pela Eletropaulo. Aos poucos, becos e vielas foram ganhando nomes, e a organização do espaço começa a ser promovida.

Cabe destacar aqui que é no início dos anos 80, que conforme Garducci (2013), a Prefeitura passa a atuar frente a melhorias nas favelas.

Somente no início dos anos 80, o poder público da cidade de São Paulo passou a interferir em benefício da população moradora das favelas e assentamentos ilegais/irregulares, ao formular e institucionalizar uma política de regularização em massa de loteamentos e, ainda, investindo em programas como o Programa Pró-Luz, que ligou a energia elétrica nas regiões de favela e o Programa Pró-Água, que institui o abastecimento domiciliar de água, ou seja, programas direcionados a dar condições mínimas de sobrevivência para essa população. (GARDUCCI, 2013, p. 13).

Tais intervenções ocorreram, pois, as favelas se expandiram de tal forma, que já não era mais possível ao poder público, ignorar ou minimizar sua existência.

Mas, ainda que essas intervenções tenham ocorrido em algumas favelas, segundo Katz (2008), nos anos posteriores a 1985, não houve em Paraisópolis, ações significativas por parte do poder público. Porém, no primeiro semestre da década de 90, iniciaram-se as primeiras implantações na rede de drenagem, esgoto e pavimentação de ruas.

Ainda conforme a autora, em 1994, em torno de duzentas famílias entraram com ações de usucapião, dificultando ainda mais a possibilidade de os proprietários recuperarem suas terras através de ações de reintegração de posse. (KATZ, 2008).

Diante de tal situação, a administração da cidade, segundo Petrini (2013), por meio de instituições de planejamento municipal, ao passo que a ocupação em Paraisópolis se consolidava, tentava, mesmo em meio a dificuldades, concluir um ordenamento territorial que regulasse o uso do solo nos diversos bairros da cidade.

Os empecilhos eram de variadas ordens: a inexistência de um projeto abrangente de planejamento nas grandes capitais do país, que fosse capaz de referenciar o ordenamento territorial em uma cidade como São Paulo; a formulação sobre o tema nas grandes esferas de formação político-acadêmica ainda embrionárias; e a dificuldade de transposição de modelos europeus de planejamento urbano para a realidade brasileira. (PETRINI, 2013, p. 10).

Essa situação passa a ser transformada em 2002, quando é aprovado o Plano Diretor Estratégico da cidade, que tornou a gestão municipal responsável por regular e ordenar “as moradias por instrumentos de participação coletiva, além de instrumentos jurídicos que avançam na perspectiva da conquista do título de propriedade nas áreas ocupadas por moradias precárias.” (PETRINI, 2013, p. 11).

E conforme já apresentado, através do Plano Diretor, se estabeleceu na cidade as ZEIS: instrumento que é utilizado para a regularização das áreas ocupadas para destiná-las à habitação de interesse social, caso de Paraisópolis.

Para promover o acesso a moradia e outros serviços, a Prefeitura de São Paulo passa a priorizar a urbanização de favelas e a regularização dos títulos de posse.

Em 2004, inicia-se a elaboração do Projeto Paraisópolis, que prevê sua urbanização e integração à cidade formal, garantindo não apenas a moradia, mas tudo o que é necessário para transformar a favela em bairro e garantir os direitos daqueles que moram neste espaço.

O Projeto Paraisópolis visa integrar os núcleos Paraisópolis, Jardim Colombo e Porto Seguro, localizados na região do Morumbi, à cidade formal por meio da **regularização urbanística e fundiária**, com acesso à infra-estrutura, à inclusão social e à melhoria de suas condições ambientais, de habitabilidade e saúde. (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2008, p. 65, grifo nosso).

No que tange à **regularização fundiária**, segundo Gohn (2010), com o não pagamento dos impostos, os proprietários dos antigos lotes de Paraisópolis, acumularam dívidas altíssimas com o fisco municipal. Mas um decreto publicado em 2007 pela Prefeitura deu a estes proprietários duas opções: doar os terrenos como

forma de abatimento de suas dívidas, ou trocar as dívidas por certificados de potencial construtivo. Assim, houve maior facilidade em promover a regularização dos lotes.

Desta forma, superados os obstáculos legais que dificultavam o investimento público em área particular, a Prefeitura inicia as obras de urbanização de Paraisópolis em 2006, que inicialmente atenderia 17.250 famílias. (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2008, p. 65).

Através de convênios firmados com o PAC e a contratação, através de licitação com a Prefeitura da Cidade de São Paulo da construtora Planova, iniciam-se as obras do Programa de Urbanização em Paraisópolis e a construção de unidades habitacionais de Habitação de Interesse Social para atender às famílias que foram deslocadas por frente de obras.

Assim, para que a urbanização seja realizada e atenda às demandas da comunidade, Paraisópolis recebe a instalação de um Canteiro de Obras – área de trabalho fixa e temporária, destinada ao apoio e execução das obras. (FONSECA, 2013).

Por ser considerada área de ZEIS, por receber o Programa de Urbanização de Favelas e intervenções do PAC, as famílias atendidas pelo Programa, passam a ter acompanhamento do trabalho social, conforme Paz e Taboada (2010, p. 71),

as intervenções públicas na área de habitação devem ser acompanhadas por um trabalho social sistemático e contínuo que objetive a promoção da inclusão social, do acesso à cidade e aos serviços públicos, e que estimule a participação cidadã. Os processos e ações implementados pela via do trabalho social dão ancoragem e direção a programas de enfrentamento à desigualdade social e sustentabilidade dos programas de Habitação de Interesse Social (HIS). (PAZ; TABOADA, 2010, p. 71).

Para tanto, também através de licitação com a Prefeitura de São Paulo, em 2008, a Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos (COBRAPE)¹¹, assume o trabalho social na comunidade, se instalando no Canteiro de Obras Paraisópolis. A COBRAPE é uma empresa de consultoria que cuida das fases de um projeto, desde o financiamento ao gerenciamento, através de equipe multidisciplinar de engenheiros, geólogos, arquitetos, sociólogos, urbanistas, economistas, ecólogos, advogados,

¹¹ Para efetivação do Programa de Urbanização, é necessário que haja uma gerenciadora social que será a responsável pela execução do trabalho técnico social.

geógrafos e assistentes sociais. No caso da urbanização de Paraisópolis, a COBRAPE planeja, gerencia e operacionaliza as políticas públicas sociais, e a SEHAB, coordena e avalia o trabalho realizado pela COBRAPE, visando qualidade e atendimento às demandas próprias do projeto de urbanização.

Hoje o trabalho social está voltado para garantir a execução dos eixos do trabalho social, preconizados pela Portaria 21: mobilização para a organização social, educação ambiental e geração de trabalho e renda, os quais serão abordados mais detalhadamente no subitem 4.3.

Paraisópolis vem garantindo sua transformação, proveniente do seu processo de urbanização, através de mecanismos organizacionais de luta por uma vida digna,

A favela de Paraisópolis conta hoje com diversos instrumentos que garantem a urbanização da área e a sua transformação em bairro residencial de baixa renda. Para isso, diversas organizações foram criadas a fim de garantir direitos elementares para a consolidação de uma vida digna para a favela. Existem ali organizações não governamentais e sem fins lucrativos com as mais diversas finalidades, e também espaços de organização popular referenciadas nas disposições do PDE, que garantem, ou deveriam garantir, a participação dos moradores nos rumos do Programa de Urbanização da favela. (PETRINE, 2013, p. 40).

Atualmente as obras de urbanização em Paraisópolis estão paralisadas; em uma campanha lançada nas redes sociais chamada de “#EuAmoParaisópolis#UrbanizaçãoEMonotrilhoJá”, as principais lideranças da comunidade exigem a retomada das obras que se arrastam há anos.

Onze anos atrás começou a urbanização de Paraisópolis. Pela primeira vez o poder público parou de nos ameaçar com a remoção, e assumiu a responsabilidade de asfaltar ruas, ligar as casas com luz e água, construir escolas, postos de saúde e etc. O governo disse na época que terminaria todas as obras até o ano de 2012. Nesse tempo, houve muitos problemas, atrasos e cancelamentos, mas a urbanização sempre avançou.

Mas nos últimos dois anos as obras pararam. Terrenos já desapropriados foram novamente ocupados. Obras em andamento estão paradas por falta de pagamento. Estudos, licenciamento e licitações estão vencendo, e hoje muita coisa teria que ser retomada do zero depois de até dez anos de tramitação.

Dentre as obras paradas ou não iniciadas estão três mil moradias, A canalização do córrego Antonico, as duas estações do monotrilho, a escola de música, Pavilhão Social, Escolas, creches e muitas outras. O que está em jogo nesse momento é o nosso sonho de viver em um bairro, com condições dignas de habitação, saúde, educação e

transporte. Ou seja, nada mais que o nosso direito a viver com dignidade. (PARAISÓPOLIS; 2015, s/p.).

Ainda conforme o site já citado, na última visita do atual prefeito Fernando Haddad à Paraisópolis no início de 2015, as principais lideranças da União de Moradores e o Conselho Gestor de Urbanização de Paraisópolis, se reuniram e na oportunidade, fizeram diversas cobranças, como agilidade na entrega das obras previstas pelo programa de urbanização; resolução de problemas burocráticos que tem inviabilizado a abertura do Parque Paraisópolis; a retomada nas obras da Escola de Música e de Artes; além de defender a construção de um hospital na região e fazer questionamentos acerca da paralisação das obras. (PARAISÓPOLIS, 2015).

Mesmo com a paralisação, diversas famílias já foram atendidas pelo Programa de Urbanização. Este Programa, como já abordado, visa trazer melhorias em diversas áreas como: educação, saúde, lazer, cultura. Mas ao se falar de urbanização, o mais comum é que se pense apenas em moradia, e moradia de qualidade. Desde o início da urbanização em Paraisópolis, muitas famílias foram beneficiadas com uma unidade habitacional, já que suas casas foram demolidas para a realização da frente de obras do Programa de Urbanização.



Imagem 1 - Fonte: (Fabio Knoll, Galeria da Arquitetura¹², 2011).

¹² Disponível em:

<http://www.galeriadaarquitetura.com.br/slideshow.aspx?show=Carrosell&idProject=912&lock=1#1>

Após serem comunicados sobre a realização das obras, e de seu deslocamento involuntário para outro local para a execução da urbanização, os moradores são cadastrados e passam a receber um auxílio aluguel no valor de R\$400,00 mensais, que lhes será pago, até a entrega da unidade habitacional. Mas, em Paraisópolis, não se encontra um imóvel para alugar neste valor, pois, com a urbanização da comunidade, ampliação dos postos de saúde, implantação do AMA, Casas Bahia, bancos como Banco do Brasil, Bradesco e Santander, entre outros equipamentos, o local se tornou valorizado e os preços subiram.

O aumento significativo dos aluguéis na região, foi influenciado também pela realização da novela "I love Paraisópolis". Com um grande elenco, a Rede Globo, "homenageou" a comunidade de Paraisópolis com uma produção que tornou a favela ainda mais conhecida.

Mas, o conto de fadas retratado na novela, passa longe da realidade da favela. A começar por seu nome americanizado e pela escolha de atores cariocas e paulistas que não contemplaram o real: Paraisópolis foi povoada por migrantes nordestinos que, até hoje, vivem na comunidade e são grandes responsáveis pela história deste local. Há uma outra questão, trazida por Junior (2015):

Outra representação externa à realidade são os problemas criados pelos vilões cartunescos, que desejam acabar com a comunidade por serem simplesmente "do mal". Porém, o que de fato se passa é um histórico de negligência por parte do poder público e de atuação dos interesses do capital privado. O que resulta na não realização de projetos de urbanização efetivos, além da remoção de pessoas de suas moradias, sem dar-lhes um novo lar efetivamente. (JUNIOR, 2015, s/p.).

Sem dúvidas, urbanizar a favela e transformá-la em um bairro, não é tarefa fácil. Não basta construir equipamentos e não prestar serviços de qualidade. A urbanização da comunidade trará não apenas o status de bairro, mas principalmente o reconhecimento para seus moradores, de que independente de ser favela, comunidade ou bairro, o direito a uma vida digna é garantido a todo e qualquer cidadão.

Como forma de reduzir as desigualdades existentes, a comunidade atrai diferentes tipos de projetos sociais financiados por empresas, empresários, enfim, por pessoas que em interesse em "ajudar" seus moradores. Essas ações tem interesses

diversos, seja pela necessidade de titularidade de responsabilidade social, seja como fonte de pesquisa, como forma de caridade e de mostrar aos moradores da favela, que seus vizinhos ricos, estão “preocupados” com os vizinhos pobres.

Com base em Gohn (2010), diversas organizações não governamentais e organizações filantrópicas estão presentes em Paraisópolis: em 2010, somavam cerca de 50 entidades que desenvolvem projetos sociais na comunidade para melhorar as condições de vida dos moradores e diminuir os impactos negativos das desigualdades. Em muitos casos, senão na maioria deles, são estas instituições que acabam desempenhando o papel do Estado, que historicamente, transfere suas responsabilidades para o terceiro setor, o que transforma as ações em “ajuda” e não em políticas que garantam os direitos da população menos favorecida.

Apesar de ser considerada por lideranças locais ainda como favela, pois falta infraestrutura e acesso a serviços que caracterizaria o local como bairro, Paraisópolis possui creches, escolas de ensino fundamental e médio, uma Escola Técnica (ETEC), um Centro Educacional Unificado (CEU), uma biblioteca comunitária, três Unidades Básicas de Saúde (UBS), uma Assistência Médica Ambulatorial (AMA) com atendimento 24 hs, um Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) III Adulto, um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), um Serviço de Assistência Social à Famílias (SASF), um Ecoporto, dentre outros serviços já existentes e outros que tem não tem previsão de entrega, mas já estão prontos.

Aqui há projetos que permitem às crianças moradoras da favela, praticar esportes como futebol, judô e até rugby. Além disso, há aulas de música, através do projeto Orquestra Filarmônica de Paraisópolis, criado em 2010 e que promove gratuitamente a inclusão social e profissional através da música; há também o Ballet Paraisópolis, projeto criado em 2012, que visa desenvolver curso de Ballet Clássico gratuito para crianças carentes a partir dos 8 anos de idade.

A comunidade tem também um circuito chamado “Paraisópolis das Artes”. São visitas guiadas por lideranças moradoras da comunidade, que visam mostrar a seus visitantes a riqueza cultural da região. O circuito contempla apresentações do Ballet e da Orquestra de Paraisópolis; visita à oficina do Berbela (artista que constrói diversas esculturas com peças automotivas); visita à “Casa de Pedra” (obra do Estevão Silva,

conhecido como Gaudi brasileiro que utiliza pedras, telefones, pratos, bolinhas de gude, e outros objetos que formam um mosaico infundável); vista à casa construída de garrafas pet pelo morador Antenor Clodoaldo, além da visitação ao comércio local e à rádio comunitária Nova Paraisópolis.



Imagem 2 - Fonte: (Fabio Heinzenreder/Tomas Kolisch/Alex Almeida/Divulgação¹³)



Imagem 3 - Fonte: (Francisca Rodrigues/Divulgação¹⁴)

¹³ Disponível em: <http://gshow.globo.com/participe/noticia/2015/07/qual-e-sua-paraisopolis-mostre-um-projeto-da-sua-comunidade.html>

¹⁴ Disponível em: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,passeio-por-paraisopolis-revela-lado-cultural-da-segunda-maior-favela-da-capital,1609392>

Todas essas iniciativas partiram ou de moradores ou de empresários, que buscam melhorias para a comunidade e seus moradores. O poder público acaba sendo apenas, em alguns projetos, coparticipante. As iniciativas do terceiro setor, ainda são predominantes, trazendo à tona que o Estado, não consegue dar conta das demandas da comunidade, e se acomoda por ver que a comunidade cria seus próprios arranjos para se organizar e garantir seus direitos. Mas também há pressão para que o poder público cumpra com seu papel e com suas responsabilidades.

Morar em Paraisópolis tem suas facetas positivas: facilidade de acesso as principais regiões da cidade, pois conta com cinco linhas de ônibus/micro-ônibus: Pinheiros, Santo Amaro via Marginal, Santo Amaro via Ponte Transamérica, Campo Belo e Paulista. Além do mais, a grande quantidade de comércios e a gama de produtos diversos, facilita a vida dos moradores da comunidade; escolas, ETEC, CEU, academias, postos de saúde, enfim, Paraisópolis é uma comunidade privilegiada.

Ainda assim, os desafios em Paraisópolis são muitos: tráfego intenso de carros, motos e pessoas que disputam espaços nas ruas que tem suas calçadas tomadas por carros estacionados e pequenos comércios, trazendo alto risco de atropelamentos; esgotos a céu aberto, fiações expostas, vielas e ruas com pouca ou nenhuma iluminação; poucos espaços de lazer e cultura, invasões/ocupações em espaços destinados a alguma obra...

Para além dessas situações, outro ponto em que a tensão e a preocupação tomam conta, é a situação dos motoristas com o então “famoso” Ladeirão do Morumbi. Localizado na Rua Doutor Francisco Thomaz de Carvalho, um dos acessos à comunidade, o “Ladeirão” ficou conhecido pela grande mídia em 2013, quando a filha do vice-governador (na época Guilherme Afif), sofreu uma tentativa de assalto. A repercussão foi imensa e a pressão da mídia e das famílias de classe média alta, fizeram o poder público dar uma “solução” ao problema: viaturas policiais e reforço no policiamento na região.

Mas, para os moradores esse ladeirão, já era bem conhecido na época, pois, por falta de sinalização, diversos acidentes já ocorreram ali, e muitos perderam suas vidas ou ficaram com alguma sequela. Claro, que a morte de um favelado (ou alguns) por falta de instalação de semáforos que beneficiariam aos moradores, não tem tanta

importância se comparado a uma tentativa de assalto à filha de um político, representante do poder público.

Relembramos aqui outro episódio em que Paraisópolis tornou-se destaque, no de 2009, mais especificamente o dia 02 de fevereiro. Este dia ficou marcado na história da comunidade: um confronto violento entre moradores e policiais. Em diversas reportagens veiculadas na mídia, o motivo do confronto teria sido a morte de um morador da comunidade que era foragido da justiça e cunhado de um dos líderes do tráfico de drogas e de uma facção criminosa. A partir de ordens desse líder, o poder paralelo teria realizado diversas ações violentas em vários pontos da comunidade, ateando fogo em veículos, montando barricadas nos principais acessos da comunidade e entrando em confronto direto com policiais. O acontecimento trouxe, além do tumulto e da grande repercussão midiática, a ocupação militar na favela: a chamada “Operação Saturação”.

Diante das ações de vândalos e dos tumultos ocorridos em 02fev09, respaldada na sua missão constitucional, a Polícia Militar, que já efetua o policiamento preventivo na região da favela Paraisópolis, por meio dos Programas de Policiamento, até o total restabelecimento da ordem local, intensifica a ação do Estado visando à segurança de todos os cidadãos de bem que vivem na região.

Além do efetivo das unidades policiais-militares locais, haverá reforço das tropas de Choque e do Grupamento de Radiopatrulha Aérea.

Estão sendo empregados neste reforço, diariamente, cerca de 400 policiais, 20 cavalos e 04 cães, além de cerca de 100 viaturas e 01 helicóptero.

A Operação Paraisópolis tem início em 04 de fevereiro de 2009 e seu término quando a segurança for restabelecida. (POLÍCIA MILITAR, 2009, s/p.).

Tal operação trouxe para as ruas de Paraisópolis um cenário contraditório mediante a presença da polícia: medo, repressão, abuso e em alguns casos, humilhação.

Na prática, trata-se de um ininterrupto estado de exceção a que é submetida toda a população pobre das periferias de São Paulo, seja ela criminosa ou não aos olhos da lei. [...] Paraisópolis passou por situação similar, em que homens, mulheres, velhos e crianças foram expostos a um constrangimento público, casas eram invadidas para averiguação, sacolinhas de compras eram inspecionadas, trabalhadores que entravam e saíam eram revistados e, longe dos olhos cautelosos da comunidade, nos labirintos que cortam a favela, sabe-se lá o que mais aconteceu. (PASSA PALAVRA, 2009, s/p.).

A Operação Saturação, não surtiu efeitos efetivos; a intervenção policial na favela trouxe “segurança” para os moradores do Morumbi por tempo determinado, mas deixou claro para os “favelados” de Paraisópolis, que o Estado, através de seu forte poder de repressão ou de suas fracas políticas públicas, não tem um projeto de superação da violência e das diversas desigualdades presentes na comunidade.

Paraisópolis, sem dúvida, tem diversas peculiaridades que o processo de urbanização acaba tornando mais latente, e que exigem de qualquer profissional que trabalhe na área, um olhar cuidadoso e uma atuação comprometida com os direitos da população. Neste contexto, o trabalho social desempenha um papel relevante frente a urbanização da comunidade, na busca pela garantia da efetivação dos direitos da população.

4.3 Análise de dados

Com o objetivo de compreender como se dá a atuação do assistente social no Canteiro de Obras Paraisópolis no processo de urbanização da comunidade, apresentamos abaixo a análise dos resultados obtidos com a pesquisa de campo realizadas com as profissionais assistentes sociais.

A análise que se segue é resultado de pesquisa de campo realizada com duas assistentes sociais: a AS-1 que atua no Canteiro de Obras de Paraisópolis, e a AS-2 que atua junto à SEHAB. A metodologia utilizada foi a realização de entrevista com roteiro previamente estruturado e posterior transcrição que resultou em 45 páginas. Nesta análise consideraremos as falas pertinentes ao nosso problema de pesquisa, o qual “Como se dá a atuação do assistente social no Canteiro de Obras Paraisópolis no processo de urbanização da comunidade? ”

Nesse sentido, as falas apresentadas respondem ao nosso problema de pesquisa com vistas a evidenciar as hipóteses apresentadas frente ao trabalho social realizado no Canteiro de Obras Paraisópolis durante o processo de urbanização da comunidade dessa comunidade.

Iniciaremos nossa análise conforme a categorização já citada neste capítulo.

Processo do trabalho social:

Com essa categoria de análise, pretendemos demonstrar como se apresenta o trabalho social no Canteiro de Obras Paraisópolis, principalmente a partir de nosso sujeito de pesquisa AS-1, considerando sua formação, a qual assistente social, componente da equipe social e que, portanto, supervisiona o trabalho social no Canteiro e atua diretamente com a população de Paraisópolis. Buscando ainda elucidar as fases do trabalho social a partir das falas da AS-2.

Para execução do trabalho técnico social realizado em intervenções de urbanização, a Portaria 21, preconiza que:

A participação da equipe social deve ocorrer nas fases de planejamento, execução e avaliação da intervenção, trabalhando de forma integrada com as demais equipes do projeto, sendo que o planejamento do Trabalho Social deve se dar em 3 (três) etapas, constituídas, no mínimo, [...] (BRASIL, 2014, p. 11).

Para efetivação das fases da intervenção, a COBRAPE, como já apresentado, empresa de consultoria que cuida das fases do projeto, desde o financiamento ao gerenciamento, através de equipe multidisciplinar, definindo assim, ações que devem ser realizadas pela equipe social do Canteiro de Obras Paraisópolis para viabilizar a urbanização da comunidade. Desta forma, definindo que o trabalho técnico social deva incluir “**cadastramento das famílias, mobilização comunitária, educação sanitária e ambiental e atividades de capacitação para o trabalho e geração de renda**”. (COBRAPE, s/d, grifo nosso).

Tais ações são realizadas durante as três fases do processo de urbanização: pré-obra, durante a obra e pós-obra.

De acordo com AS-2, a fase de pré-obra inclui o que ela chama de diagnóstico preliminar:

É um diagnóstico social e físico (quando a gente fala físico é como ele está configurado, que terreno é esse), e fundiário – quem é dono disso, quem é dono daquilo, o poder público coloca todo um empenho pra ter uma fotografia bem real disso aqui, [...] ele aponta, ele dá mais ou menos o perfil das famílias; aqui são 20 mil imóveis, né, eles deram mais ou menos o número de comércios, de instituições instaladas na área, como funciona a questão das organizações que interferem, que trabalham aqui, um pouco da situação das edificações, o que é mais alvenaria o que não é, rede de água, de esgoto, do que os moradores

dispunham naquele momento, fala muito dessa questão do risco, delimita as áreas de risco [...]. (AS-2).

A realização de tal diagnóstico, vai de encontro ao que a Portaria 21, preconiza: “estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político-institucional do território e da população beneficiária” (BRASIL, 2014, p. 5).

A entrevistada AS-1 não acompanhou a fase do pré-obras, no entanto, pode apresentar algumas informações relevantes desse período, ou seja, do processo de trabalho realizado pela equipe social, conforme destacamos abaixo:

Primeiro que o pré-obra eu não peguei, quando eu cheguei em Paraisópolis já estava, mas o histórico que a gente tem de pessoas que trabalharam aqui ou até de relatórios antigos que a gente tem é assim: No começo, quando não tinha obra, quando ia adentrar, [...], fazia-se mobilização, primeiro contato era com as lideranças, eu acho que essa é a parte social do trabalho, entrar em contato com a liderança, acionar o presidente da união, você vai convocar os moradores por quadra, [...], pra explicar que a gente está entrando e é isso, é chamar as famílias para que eles entendam o que está acontecendo, então essa é parte do pré-obras, [...], então assim, o trabalho social no pré-obra é esse, é você contatar as lideranças, as famílias, implantar conselho gestor, que é um instrumento que eles tem de acesso pra participar do projeto, opinar, deliberar, enfim. (AS-1).

Nesta fase, a mobilização dos moradores e das lideranças da comunidade, é essencial para garantir a qualidade das intervenções e a participação popular durante o processo de urbanização, haja vista, que quando a população é envolvida desde o início do processo, sente-se parte dele.

A AS-1 nos apresenta a fase pré-obra apenas no aspecto que diz respeito ao contato com a população para informá-la sobre os procedimentos a serem adotados com o início da urbanização; não nos traz todos os aspectos de acordo com a Portaria 21, ou seja, quanto ao diagnóstico que compreende todas as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político-institucional do território e da população, conforme já citados na fala da AS-2. Supomos ser devido a sua chegada ao Canteiro após tal fase já ter sido concluída.

Já no que tange a fase durante a obra, segundo a AS-1, as ações realizadas são voltadas para o acompanhamento das famílias afetadas pelas obras e para execução dos três eixos de trabalho preconizados pela Portaria 21. Em suas palavras,

[...] o durante você tem que acompanhar as famílias nas suas “n” facetas dos problemas que eles tem durante o período de aluguel. [...] o trabalho social é dividido em três eixos de trabalho que é chamado de MOB, que é a Mobilização e Organização Comunitária, MOC, O ESA que é o Educação Sanitária Ambiental, GER que é geração de emprego e renda. A equipe social deveria trabalhar com essas famílias que estão em remoção, em aluguel ou não, **esses três eixos de trabalho** [...] (AS-1, grifo nosso).

Para que se possa compreender com maior clareza quanto a tais eixos do trabalho social, temos o que a Portaria 21 apresenta na maioria de seus capítulos quanto as intervenções de habitação e saneamento, intervenções de habitação e intervenções inseridas no PAC dos demais programas que envolvam o deslocamento involuntário de famílias através dos eixos seguintes:

1 Mobilização, organização e fortalecimento social– prevê processos de informação, mobilização, organização e capacitação da população beneficiária visando promover a autonomia e o protagonismo social, bem como o fortalecimento das organizações existentes no território, a constituição e a formalização de novas representações e novos canais de participação e controle social.

2 Acompanhamento e gestão social da intervenção – visa promover a gestão das ações sociais necessárias para a consecução da intervenção, incluindo o acompanhamento, a negociação e interferências ocorridas ao longo da sua execução, bem como, preparar e acompanhar a comunidade para compreensão desta, de modo a minimizar os aspectos negativos vivenciados pelos beneficiários e evidenciar os ganhos ocasionados ao longo do processo, contribuindo para sua implementação.

3 Educação ambiental e patrimonial – visa promover mudanças de atitude em relação ao meio ambiente, ao patrimônio e à vida saudável, fortalecendo a percepção crítica da população sobre os aspectos que influenciam sua qualidade de vida, além de refletir sobre os fatores sociais, políticos, culturais e econômicos que determinam sua realidade, tornando possível alcançar a sustentabilidade ambiental e social da intervenção.

4 Desenvolvimento socioeconômico – objetiva a articulação de políticas públicas, o apoio e a implementação de iniciativas de geração de trabalho e renda, visando à inclusão produtiva, econômica e social, de forma a promover o incremento da renda familiar e a melhoria da qualidade de vida da população, fomentando condições para um processo de desenvolvimento socioterritorial de médio e longo prazo.

5 O Trabalho Social deverá observar, obrigatoriamente, todos os quatro eixos, sendo que a ênfase a cada um deverá respeitar as características da área de intervenção e da macroárea, quando esta existir, indicadas no diagnóstico. (BRASIL, 2014, p. 11).

No entanto, o eixo “acompanhamento e gestão social da intervenção”, se aplica nas intervenções de prevenção de riscos (ações que em Paraisópolis, foram mínimas) e nesse caso o trabalho social deverá atender a este, podendo ser estendido aos

demais eixos, desde que devidamente justificado pelo proponente e aceito pela Instituição Financeira.

Diante disso, é que a fala da AS-1 trata sempre de apenas três eixos, esses três eixos de trabalho permitem ao assistente social e a equipe social do Canteiro de Obras Paraisópolis, realizar diversas atividades:

esses três eixos de trabalho eles podem fazer diversas atividades, até onde sua criatividade permite, de educação sanitária ambiental, qual é a relação das famílias da comunidade com a obra, o que isso tá trazendo financeiramente, pra que as famílias participem e se apropriem do que está sendo feito com a comunidade [...] (AS-1).

Além disso, a AS-1 também realiza relatório mensal das atividades realizadas pela equipe social no Canteiro:

Você não consegue enxergar se você não mensura, então todo mês a gente faz relatório mensal que é baseado na Portaria 21, onde ele vai discriminar todas as atividades que a equipe desenvolveu naquele mês, se é mensal ele tem que ir no geral, quantas famílias foram atendidas, quantas foram removidas, quantas oficinas foram realizadas [...]. (AS-1).

Neste aspecto, entende-se que a realização deste relatório seja necessária não apenas para prestar contas à Instituição Financeira ou à Prefeitura, mas também para avaliar as intervenções e criar estratégias que dinamizem o trabalho e tragam efeitos positivos para a população da comunidade.

Mas, a AS-1, traz uma crítica à realização dos eixos de trabalho, pois segundo a mesma, o trabalho realizado acaba sendo mínimo, pois as demandas especificamente de aluguel social, são muitas, haja vista, que 4 mil famílias estão em aluguel.

as demandas das famílias que estão no aluguel e que a gente também deve acompanhar é muito grande e isso exige de mais da equipe, a minha crítica é que enquanto a equipe de repente, poderia estar pensando em outras atividades, em oficinas, em parcerias de geração de trabalho e renda, outras atividades que trariam muito mais benefício pros moradores, a gente acaba meio que não conseguindo otimizar o nosso tempo pra essas atividades [...] (AS-1).

Podemos analisar aqui que a AS-1, acaba não realizando todas as atividades solicitadas pela Portaria 21, por estar envolvida com prestação de contas, questões burocráticas e administrativas próprias de sua função de supervisora, mas que não

lhes permitem, diante da grande demanda apresentada, contemplar todos os eixos de trabalho preconizados pela Portaria 21.

No que tange à fase pós-obra, a AS-1 entende que o trabalho é realizado em conformidade com o esperado.

eu vejo que é feito sim, nas unidades entregues tem uma equipe específica pra pós ocupação que faz um trabalho de empreendedorismo com os Box de comercio que foram entregues, de gestão condominial, de como organizar o condomínio, toda essa parte de como eles se organizarem em condomínio, porque é uma vida nova, esse trabalho é feito, tanto que hoje, eu avalio que aqui no canteiro, trabalhando aqui, a parte social que venho conferindo está sendo feito é parte do pós ocupação (AS-1).

Diante disso, podemos analisar que o Processo do trabalho social, em partes, atende ao que está preconizado na Portaria 21, pois, por conta da grande demanda do aluguel social, a AS-1 e a equipe social não consegue atender a todos os eixos do trabalho, o que acaba por prejudicar o objetivo do trabalho social em meio à urbanização da comunidade.

Mas, sem dúvidas, trabalhar numa favela, exige muito do trabalho social, e em uma favela como Paraisópolis, o empenho e comprometimento deve ser ainda maior. Os contrastes aqui são nítidos: de um lado temos uma minoria, abastada e bem “servida”, com acesso à educação diferenciada e de qualidade e diversos serviços que lhes proporciona melhor qualidade de vida, e do outro, temos moradores de uma favela, com condições totalmente opostas. Condições estas que impactam diretamente na participação da população frente ao processo de urbanização da comunidade, uma vez que, imersa em tantas desigualdades, parte dela, não vê perspectivas de uma vida melhor e menos desigual.

O trabalho social acaba tendo entraves pois a própria dinâmica da favela, impacta no processo de trabalho, uma vez que, aqui, os direitos, as melhorias, são vistos como algo distante, o que acaba por dificultar a participação popular frente ao processo de urbanização da comunidade.

Objetivo do trabalho social no Canteiro de Obras Paraisópolis:

A Portaria 21, principal norteador do trabalho social nas intervenções habitacionais, traz como objetivo do trabalho social: “Promover a participação social, a melhoria das condições de vida, a efetivação dos direitos sociais dos beneficiários e a sustentabilidade da intervenção”. (BRASIL, 2014, p. 20).

O Caderno de Orientações Técnico Social da CEF, destinado ao apoio tanto das equipes técnicas sociais das esferas municipais, estaduais, federais quanto as entidades organizadoras do trabalho técnico social nos programas sob gestão do Ministério das Cidades que são operacionalizados pela Caixa, também traz objetivo geral para o trabalho social:

Viabilizar o exercício da participação cidadã mediante trabalho informativo e educativo, que favoreça a organização da população, a gestão comunitária, a educação sanitária, ambiental patrimonial, visando à melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas e sua permanência nos imóveis, bem como contribuir para a sustentabilidade dos empreendimentos. (CAIXA, 2013, p. 20).

No tocante ao principal objetivo do trabalho social no Canteiro de Obra em Paraisópolis a AS-1 entende que:

O principal objetivo do trabalho das assistentes sociais associadas ao canteiro, é acompanhar as famílias que estão em frente de obras em remoção, são famílias que são atendidas pelo projeto e isso não só as famílias que estão em aluguel, as famílias que vão entrar em atendimento que estão morando em futuras áreas de intervenção, ou que estão em intervenção agora,[...] é o principal objetivo,[...] mas junto com isso, não tem como, a gente acaba atendendo outras demandas, por exemplo: tem o Idoso, deficiente físico, de pessoas que procuram a gente, o canteiro. (AS-1).

Entende-se que a fala da AS-1, está em consonância com o que está previsto pela Portaria 21 e COTS, já que tal intervenção é direcionada as famílias de frente de obra e conforme citado anteriormente, as ações desenvolvidas vão de encontro com as fases e eixos do trabalho social.

Ressaltamos aqui que este acompanhamento das famílias, se dá em meio a execução dos três eixos de trabalho: MOC, ESA e GER conforme já citado acima.

No entanto este objetivo não tem sido alcançado na visão da AS-1, pois o acompanhamento dessas famílias tem sido prejudicado devido as inúmeras demandas advindas da comunidade,

Aqui em Paraisópolis eu sinto, até na fala dos moradores, a gente vai pegando, a gente sente que [...] tudo que é problema de moradia [...] vou pro canteiro, e inclusive as outras entidades aqui dentro orientam também, só que a gente tem limitação, porque assim a gente não consegue encaminhar todos os tipos de demanda habitacional, [...] que é um problema do município. O nosso dever é acompanhar essas famílias no antes, durante e depois (obra), mas a gente acaba atendendo todas as demandas por conta que não tiveram acesso a moradia, que também tem o direito, mas a gente não consegue encaminhar essas famílias, então a gente orienta a eles procurarem outros órgãos como a secretaria de habitação, a CDHU para fazerem inscrição. (AS-1).

Como podemos analisar acerca de tais objetivos não estarem sendo alcançados? O que impossibilita o assistente social de atender adequadamente e resolutivamente a demanda? São questões que nos remetem a refletir sobre como as políticas públicas se apresentam em nosso cotidiano, pois,

A atual desregulamentação das políticas públicas e dos direitos sociais desloca a atenção à pobreza para a iniciativa privada ou individual, impulsionada por motivações solidárias e benemerentes, submetidas ao arbítrio do indivíduo isolado, e não à responsabilidade pública do Estado (IAMAMOTO, 2004, p. 3).

Diante disso, é evidente o desafio profissional para a efetivação de diretrizes em respostas profissionais.

A AS-2 não se refere em sua fala, ao objetivo do trabalho social na urbanização em Paraisópolis, porém traz a importância do trabalho social nesse processo:

Pra mim é a alma da história [...] não dá pra você trabalhar onde tem pessoas, gente, pessoas sem o trabalho social, [...] é impossível você conceber uma organização sem ter o trabalho social, que entre em contato [...] que interpreta toda a história, que apresenta um projeto que mobiliza a população pra entender, [...] pode vir o arquiteto e apresentar o projeto, mas quem faz a organização do encontro somos nós do social, [...] se acontece tudo aqui, somos nós do social, a gente é que faz a preparação da pauta junto com eles, pra secretaria dá a resposta ou pelo menos vir saber que não está dando respostas [...] a urbanização subentende que é pra existir o trabalho social, nas obras de urbanização você tem que ser informado que vai acontecer, até pra ter urbanização, [...] você consegue imaginar uma urbanização que tem como princípio a participação dos envolvidos, sem ter um trabalho social que faça essa coisa acontecer, como que é você chega numa comunidade e fala ô gente, vai começar a urbanização, não tem como, tem que ter um planejamento, tem que conhecer o território, você tem que conhecer a história da ocupação pra você poder fazer isso, e isso é só o social quem faz, essa mobilização, essa articulação, o planejamento [...] não é a importância, ele faz parte dessa história, não dá pra fazer trabalho nenhum sem você ter um trabalho social

pensado com base no diagnóstico, entender exatamente quais são as intervenções, as etapas do trabalho, até que ponto você garante a informação, o resultado disso, o monitoramento, a avaliação desse trabalho, correções desse trabalho. [...] Não tem como você descolar uma coisa da outra, elas estão juntas.

Tal declaração nos remete a um olhar próprio do assistente social em sua atuação principalmente na atualidade, que conforme lamamoto, (2014, p. 19) “Pensar o Serviço Social na contemporaneidade requer os olhos abertos para o mundo contemporâneo para decifrá-lo e participar da sua recriação”, além de que corresponde tanto ao item 2.1 dos objetivos específicos da Portaria 21, quanto ao objetivo geral que consta no COTS:

Promover a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação, manutenção e acompanhamento dos bens e serviços previstos na intervenção, a fim de adequá-los às necessidades e à realidade local e estimular a plena apropriação pelas famílias beneficiárias. (CAIXA, 2013, p. 20).

Diante disso, percebemos a precariedade do trabalho social, tendo em vista as próprias condições de trabalho dadas e a ausência de um posicionamento profissional frente a tal precariedade. Os objetivos do trabalho social preconizados pelos instrumentos que o norteia, são essenciais para a efetivação da urbanização e de uma vida melhor e digna para os moradores da favela. Mas, é possível com tantas demandas, exigências, e burocracias, alcançar os objetivos voltados para a população? Acreditamos que seja mais fácil atender às exigências burocráticas e administrativas da Prefeitura e da CEF, do que efetivamente, alcançar, os objetivos do trabalho social na urbanização de Paraisópolis.

Atendimento à população:

Entende-se que o atendimento à população se dá de diversas formas, algumas delas por meio de reuniões e em atendimento individual em plantão social.

Em relação ao espaço onde se dá o atendimento individual, através do plantão social, Paz e Taboada (2010) descrevem que:

a importância do atendimento individual, através do plantão social, um espaço privilegiado de acolhimento e de escuta da população. No plantão social, são dadas as informações e esclarecimentos sobre o andamento das obras e do projeto como um todo, sobre os direitos de

cada morador e sobre como cada grupo familiar será atendido no projeto de urbanização da área. Além das informações sobre o projeto, é no plantão que as pessoas procuram a equipe social para tratar de seus problemas individuais e por isso, este espaço também deve ser protegido com o sigilo e com a confiabilidade profissional. (PAZ; TABOADA, 2010, p. 109).

No entanto, ao tratar do espaço de atendimento à população, no chamado plantão social no Canteiro de Obras Paraisópolis, a entrevistada AS-1 traz aspectos positivos e negativos:

Eu acho que o positivo é que a gente tá inserido dentro da comunidade, então é um local de fácil acesso a população, é um local que culturalmente é conhecido, porque faz um tempo que a gente tá em atendimento aqui. Tá ao lado do AMA, [...] Tem até pessoas que tá moram longe, que já não estão mais morando aqui, alugam casas em outro lugar, eles tem acesso fácil a condução aqui pra gente, então, o espaço ele até atende a equipe, ele atende ao que a gente precisa pra trabalhar [...].

Já no que se refere aos aspectos negativos a mesma relata:

um aspecto que eu acho que precisa ser melhorado é o espaço de atendimento à população, [...] a gente tem essas baias de atendimento, [...], são três baias, eu acho três baias é bom, [...], entre o regular, o bom e o ótimo, é bom, [...] eu acho que o ótimo seria umas cinco pelo menos, mas eu acho que as baias de atendimento é um dos menores problemas. Eu acho que o maior problema é o espaço onde eles aguardam hoje, [...] aquele espaço pequeno “ai” fora, que não contempla a quantidade de pessoas que procuram atendimento [...], então a gente acaba tendo muito problema que desdobra disso, é o pessoal fica lá fora, ou quando tá muito sol ou quando tá chovendo, [...]. Então assim aqui a gente continua na luta não só pelos moradores, mas por melhoria de trabalho “pra” gente, para atender a população. Então eu acho que hoje o problema do espaço é esse: a gente não “tá” conseguindo atender de uma forma [...] mais respeitosa, sabe, [...] e nesse momento exclusivo “né”, de parada de obra, que a construtora já não “tá” mais aqui, até coisas mínimas a gente tem dificuldade de oferecer à população que é a água, [...] a gente tem que vir aqui dentro, pegar pra eles, levar.

Muitos autores do Serviço Social cobram constantemente postura ética, crítica e interventiva e que o assistente social possa conhecer as diretrizes e bases que regem a profissão, pois a Lei que regulamenta a profissão, 8.662, de 07 de junho de 1993, trata das questões que direcionam a atuação do profissional e coloca a necessidade de atendimento aos usuários da melhor forma possível, defendendo seus direitos, orientando-os e sempre enfocando o coletivo. O que não é possível identificar no Canteiro de Obras de Paraisópolis, tendo em vistas que a AS-1 se remete a um passado, que para ela, o atendimento aos moradores era mais respeitoso:

Antigamente quando o consórcio estava aqui tinha um bebedouro lá fora, [...] então acho que isso é o mínimo, que é ter um espaço pra atender as pessoas de uma forma respeitosa, e acho que isso é o que mais incomoda a gente e uma das coisas que mais dá problema com os moradores, mas em relação ao espaço, ele é um espaço bom, mas acho que deveria ser melhorado, e também não acho que exijam grandes mudanças, pra gente conseguir atender eles melhor, acho que são coisas mínimas e a gente já conseguiria atender a população com mais respeito, é o que eu penso. (AS-1).

A entrevistada AS-2 também traz insatisfação quanto ao local onde se dá o atendimento à população, e ao local onde os moradores esperam para serem atendidos,

Sala pra atender morador, vai ver (o) que ta aí, [...] Nós estamos lutando pra ter esse espaço e quem briga por isso é o social, quando o social não brigou vira isso, é assim que se atende população, deixando na fila [...], em baixo do sol? Nós estamos pedindo que assim que entrar a nova construtora, fazer este espaço, estamos fazendo um layout, [...]. (AS-2).

De acordo com Paz e Taboada (2010), citadas anteriormente, o atendimento ao morador deve ser em um espaço acolhedor, porém o espaço de atendimento da AS-1, parece não acolher bem o profissional, como então garantir uma acolhida decente ao morador?

Ainda de acordo com as citadas autoras, no atendimento ao morador serão tratados de problemas individuais, por tanto tal espaço deve ser protegido com o sigilo. No em tanto dada observação durante a pesquisa realizada no espaço de atendimento da entrevistada AS-1, o espaço de atendimento à população não garante cem por cento o sigilo, uma vez que o espaço é dividido por baias e do outro lado da estrutura de madeira se ouve o que é dito dentro da sala.

O Código de Ética nos indica um rumo ético-político, um horizonte para o exercício profissional. O desafio é a materialização dos princípios éticos na cotidianidade do trabalho, evitando que se transformem em indicativos abstratos, deslocados do processo social. Afirma, como valor ético central, o compromisso com a parceria inseparável, a liberdade. Implica a autonomia, emancipação e a plena expansão dos indivíduos sociais, o que tem repercussões efetivas nas formas de realização do trabalho profissional e nos rumos a ele impressos (IAMAMOTO, 2008, p. 77).

Necessitando o assistente social rebater ao posicionamento autoritário de superiores que acabam violando o nosso código de ética, negando assim, os princípios que devem ser resguardados em toda a atuação profissional.

No item 4 da Portaria 21, que trata da fase de pré-obras em seu subitem 4.3 que dispõe sobre as atividades a serem executadas pelo trabalho social, trata também da estrutura do espaço do plantão social, onde é feito o atendimento à população.

i) instituição da(s) estrutura(s) de escritório/plantão social, constituída(s) por, no mínimo, uma estrutura fixa na área da intervenção, dotada de recursos humanos e equipamentos, eventualmente complementada por outro imóvel dependendo do tamanho da área, que deverão ser mantidas ao longo de toda a intervenção para o atendimento da população, onde serão disponibilizadas todas as informações necessárias, funcionando também como base logística para o Trabalho Social e para funcionamento do mecanismo para prevenção e mediação de eventuais conflitos; (BRASIL, 2014, p. 17-18).

No que se refere à estrutura, aparentemente parece atender ao mínimo do que preconiza a citada Portaria, pois foi construída uma estrutura fixa, denominada canteiro e é neste espaço que a sala de atendimento do Serviço Social à população se localiza, bem como um espaço pequeno para reuniões. Mas conforme já citado anteriormente pela AS-1, tal espaço precisa ser melhorado, para melhor atender a população.

Em consonância com o princípio de participação comunitária, os programas operacionalizados pela CEF, descreve que:

a participação da comunidade é entendida como um processo pedagógico de construção da cidadania e um direito do cidadão; e para assegurar que a sociedade, em especial, as famílias diretamente beneficiadas sejam envolvidas e ouvidas neste processo, é desenvolvido o Trabalho Técnico Social. (CAIXA, 2013, p. 4).

Entendendo que a participação da população é parte importante desse processo de transformação da comunidade, é importante destacar que de acordo com a entrevistada AS-1, tal participação na comunidade de Paraisópolis não acontece:

Sinceramente eu acho que não é muito participante, [...] porque hoje em Paraisópolis o único instrumento que a gente tem de participação popular é o Conselho gestor, [...] eu falo muito pros moradores, tem muitos que vem aqui e reclamam, e reclamam porque eles tem todo o direito, com pagamento de aluguel atrasado, isso a gente não tira a razão deles, só que eu falo pra eles, vocês tem que se organizar pra cobrar, e eu acho que falta essa organização, agora por quê? Eu não sei. (AS-1).

Nesse contato com a comunidade, seja por meio de atendimento individual, ou através de reuniões, observa-se na fala da AS-1 que essa população não tem se

apropriado, talvez porque não tem compreendido a importância de sua participação e o seu papel em meio às diversas mudanças trazidas pela urbanização da comunidade. Ou talvez não estejam fortalecidas para tal, e esta evidencia pode se dá pelo fato de que os próprios objetivos do trabalho social não estejam ocorrendo de forma adequada como referido anteriormente.

Mas de acordo com a AS-1, considerando a participação comunitária fundamental, refletimos sobre possíveis ausências dessa participação nessa comunidade, quais seriam os entraves que tem dificultado a apropriação dos moradores nesse processo além dos já elencados acima. De acordo com a AS-1:

acho que isso é meio cultural, talvez falte iniciativa das secretarias, não só da habitação, como das demais, influenciar isso na comunidade, talvez falte da própria união dos moradores e das lideranças daqui [...] também, eu não sei, mas eu acho que a população (tem participação) mínima, [...] e quem participa é através do conselho gestor e quando vai alguém da população em conselho gestor é pra cobrar porque deu um problema. (AS-1).

Essa fala da AS-1, nos leva a refletir também sobre articulação que deveria existir entre as diversas entidades no território incluindo aqui o próprio Canteiro de Obras - para transformar essa realidade apontada pela AS-1. Se estas entidades estivessem articuladas com o propósito de incentivar a participação comunitária, como previsto na Portaria 21, certamente a participação não seria só através do conselho gestor como citado pela entrevistada.

No em tanto a entrevistada AS-2 entende que:

[...] a comunidade ela não se apropria por alguma falha, eu acho que é uma falha de qualquer um de nós, que a gente não está acostumada com os direitos, o controle social dos direitos de propor de intervir, [...] eu acho que é um defeito nosso, que a gente reconhece muito pouco, o direito que a gente tem de interferir, e aí eu penso que não sei, a minha frustração é que ao mesmo tempo que eu me encanto com alguns movimentos [...] da comunidade, eu tenho um extremo respeito, ao mesmo tempo eu penso assim, ah mas está faltando expandir, [...] isso precisa de você chegar mais perto de quem tá vivendo pra exercer o controle [...] (AS-2).

Nota-se que para AS-2, essa participação da comunidade existe, talvez não seja a participação ideal, mas reconhece que há sim participação, logo é interessante observar que a AS-2 que não atua direto com a população, ou seja, “dentro da comunidade”, consegue ver essa participação, enquanto que a AS-1, que desenvolve

seu trabalho direto com os moradores, discorda, pois entende que a participação popular em Paraisópolis, só acontece através do conselho gestor.

Enquanto o COTS (2013, p. 20) traz como uma de suas diretrizes para o trabalho técnico social o estímulo à participação cidadã e do controle social, as assistentes sociais não trazem nas falas, iniciativas de fomento à participação popular, articuladas por elas enquanto assistentes sociais da habitação, ou seja, é apontado que falta esse incentivo por parte de outras lideranças das secretarias, mas que não houve uma mobilização desses órgãos para trabalharem em conjunto, na tentativa de mudar essa realidade, que segundo a AS-1 está colocada.

Tais iniciativas, de propor às instituições locais interferirem nessas expressões surgentes da comunidade, talvez não ocorram por parte dos profissionais atuantes na urbanização, porque exige deles, fomentar a participação comunitária não só através do conselho gestor, mas buscar uma nova forma de trabalhar a organização dessa população, o que seria muito difícil, haja vista que as demandas de aluguel social ocupam maior parte do tempo da equipe, conforme a AS-1, e este seria o motivo da equipe não conseguir realizar outras atividades importantes tratadas na Portaria 21,

mas no momento a gente não consegue porque?, é aonde é minha crítica, as demandas das famílias que estão no aluguel e que a gente também deve acompanhar é muito grande e isso exige demais da equipe, e o que acontece? [...] enquanto a equipe [...], poderia estar pensando em outras atividades, em oficinas, de parcerias, de geração de trabalho e renda, outras atividades que trariam muito mais benefício pros moradores, a gente acaba meio que... eu não vou dizer desperdiçando, mas a gente acaba meio que não conseguindo otimizar o nosso tempo pra essas atividades [...] (AS-1).

É interessante que a entrevistada AS-1 observa que a maior parte da população que passa pelo atendimento social, tem o entendimento de que é preciso se organizar popularmente para buscar respostas às necessidades coletivas, mas a mesma não consegue compreender o porquê da dificuldade que a comunidade tem de se organizar,

eu acho que (entre) 70 (e) 80%, se não mais dos que a gente atende, entendem sim que tem que ser cobrado, entendem sim, que eles tem que se organizar, eu sempre falo pra eles [...] que eles juntos tem uma força muito maior que a minha, mas se vocês não se organizam, não vai acontecer nada, tem que cobrar mesmo, mas [...] eu não sei o que acontece, a gente orienta e eu ainda falo, gente vão atrás, é um direito de vocês [...] eles tem entendimento sim, a maioria tem. Eles falam pra

gente, só que, por exemplo, aconteceu alguma coisa pontual de um problema de aluguel e aí nessa situação, tem aquele morador que fala: [...] não é assim [...] que a gente cobra, vamos nos organizar, vamos fazer uma abaixo assinado, mas eles nunca agem na frente, porque eu acho que está muito cômodo, [...] eu vejo como a falta de autonomia, só que [...] como dá essa autonomia pras famílias? É um caminho [...] difícil entende? É cômodo você ir até um local pra cobrar e pronto, e meio que se eximir de sua responsabilidade, então eu digo que a mesma responsabilidade que eu tenho com vocês, vocês tem com vocês, não é querendo tirar do nosso colo, é nossa obrigação atender vocês, mas vocês tem mais responsabilidade do que é direito de vocês do que eu. (AS-1).

A fala da entrevistada AS-1 parece contradizer a imagem de mobilização comunitária que Paraisópolis carrega, visto que a comunidade é conhecida e reconhecida pela sua forte organização comunitária, pois não é por acaso que a comunidade tem conquistado um pouco de infraestrutura; é a mobilização dessa população que tem pressionado o poder público a fazer o mínimo, inclusive a urbanização, que infelizmente encontra-se paralisada, mas o movimento para tentar garantir a continuidade desse processo de urbanização, esse movimento da comunidade é contínuo, não para.

O que precisamos analisar é que tanto para o profissional quanto para a população, a escassez de recursos, as relações de poder e autoridade, as violações de direitos, os descasos do poder público, entre tantas outras situações, comprometem o andamento das “ações” e “movimentações”.

Por outro lado, AS-2 traz uma aproximação da realidade dessa população que trabalha, cuida dos filhos, da casa, estuda, porque precisa dar conta de outras coisas, quando diz: “Porque a cidade é [...] muito rigorosa, é muito corre, todo mundo tem que correr, tem que pagar conta, aí o lugar que você mora e poderia tá abraçando...eu falo porque talvez eu não teria saído da minha casa também pra tomar conta disso [...]”. (AS-2).

É certo que, por não raras vezes, os assistentes sociais têm de firmar posições técnicas/profissionais no desempenho de seu mister profissional com absoluta independência e autonomia, uma vez que para além de suas decisões individuais lhe é exigido o selo, combatividade e intransigência na defesa das normas e princípios de seu Código de Ética, bem como no interesse dos usuários dos serviços sociais.

Por outro lado, com frequência o profissional fica exposto a prepotência, arbitrariedade e autoritarismo e autoridades, de outros profissionais, superiores hierárquicos exatamente pela firmeza e

correção na conduta de sua atuação profissional. (BARROCO; TERRA, 2012, p. 148).

Entende-se ainda que a participação popular também está intimamente ligada com as diversas lideranças e entidades por onde transitam os moradores, o que sugere uma articulação, e entendimento de como se dá esse contato com as diversas lideranças frente um contexto periférico onde há lideranças formais e informais.

Nesse sentido a entrevistada AS-1 diz que,

as principais lideranças que a gente tem contato, são as lideranças do conselho gestor, [...] eles vem até aqui saber de alguma coisa que está acontecendo. No meu ver a gente não tem grandes problemas de relação, até com o quarto setor aqui dentro, até porque a gente nunca teve problema de ameaça, nem de falta de respeito, [...] vem pessoas aqui de dentro e não é gente só do quarto setor não, é da liderança (formal), e aí vem porque a sobrinha recebe atendimento e quer (passar na frente), gente ninguém é melhor do que ninguém, sabe a gente tenta respeitar, o mínimo de respeito aqui é o preferencial que é crianças, idosos, em fim. Mas os outros, é uma briga que eu acho que o serviço social vai ter que travar pra ganhar esse respeito. Olha só, tem pessoas que vem aqui e fala: ô to com problema com a polícia e a gente não pode ficar aqui muito tempo exposto no atendimento. Tá bom você pode ir ali atrás? Posso. Mas você vai ter que esperar sua hora chegar. (AS-1).

A entrevistada AS-1 quando fala de “quarto setor”, se refere ao poder paralelo, presente em Paraisópolis e em tantos outros locais.

Observa-se na fala da AS-1 que há uma correlação de forças, onde algumas lideranças locais usam e abusam do poder que tem para se auto beneficiar e beneficiar aos seus, e é interessante que a AS-1 esclarece que ao contrário do que se pensa, essa prática (de usar o poder que tais lideranças julgam ter para “furar fila” de espera), é praticada não só pelo “quarto setor”, mas principalmente por algumas lideranças que dizem lutar pelo coletivo, pelo bem comum. São paradigmas que devem ser quebrados, por meio do esclarecimento, da informação desses moradores, para que possam ver além do aparente e possam se empoderar e ter autonomia para cuidar desse processo.

Além dessa relação entre lideranças, onde uma tenta se contrapor a outra, o assistente social precisa ter claro seu compromisso com a população que está diretamente envolvida nesse processo, pois precisa se posicionar diante de tais

situações, e avaliando quando se deve enfrentar e de que forma, pois estamos falando de uma comunidade onde se faz presente como já referido, diversos setores.

Para AS-2 essa relação vem sendo construída,

A gente tá aqui construindo uma relação [...] tende a ser um momento bom, [...] apesar de as nossas respostas em relação à moradia, tá deixando eles muito preocupados com o futuro do Paraisópolis, com a demora e tudo mais, [...] tá sendo um momento interessante porque eles ficaram com outra coordenação num período, e eu não sei como foi estabelecida as relações, [...] eu sei que hoje tá todo mundo com espaço pra falar, não existe o que tá fechado comigo, não tá existindo isso, existe uma relação muito mais transparente pelo que eles estão dizendo que foi ultimamente, eu não sei dizer entendeu, mas eu penso que vai ser, pra mim tá sendo bastante interessante porque estou conseguindo dar minha contribuição, eu e meus colegas de equipe, eu acho que a gente dorme sossegado em relação a transparência. (AS-2).

No que diz respeito ao atendimento à população, a fala das assistentes sociais, ora se assemelham, ora se divergem: se assemelham quando falam do local onde se dá o plantão social, pois ambas avaliam negativamente, além de que não corresponde a um espaço privilegiado de acolhimento e de escuta da população, conforme já citado por Paz e Taboada (2010); porém se divergem quanto a participação dos moradores nesse processo de transformação da comunidade, enquanto para a AS-1 a população não participa, para a AS-2 os moradores participam sim. O motivo da não participação dos moradores, para a AS-1 é uma questão cultural, enquanto que para AS-2, o fato da população não participar em massa, está ligado a dinâmica da própria cidade onde não se consegue parar para apropriar e participar desse processo.

Dificuldades e desafios do trabalho social frente à urbanização:

Atuar com uma das maiores dificuldades que o Brasil vem enfrentando ao longo dos anos, que é a questão habitacional, sem dúvida é um desafio, principalmente quando se trata do trabalho social que tem sua atuação voltada para o sujeito, para que este se reconheça como cidadão de direito. Nesta perspectiva, Braga (et al., 2007) diz que:

Os Assistentes Sociais que atuam na perspectiva de garantia do direito à cidade têm como desafio da práxis profissional, decifrar permanentemente como se expressam às contradições postas na

realidade e construir práticas criativas, capazes de superar as dificuldades encontradas pela população e presentes nas várias formas que se expressam a questão social: na falta de moradia, ineficácia de políticas sociais e equipamentos/serviços públicos, exposição a áreas de risco e condições ambientais inadequadas e ausência de participação social na gestão das cidades. (BRAGA, et al, 2007, s/p.).

Ainda nessa perspectiva, no que se refere as dificuldades do trabalho social na urbanização da favela de Paraisópolis, para AS-1,

É de fazer com que a comunidade se entenda como um sujeito de direito, que eles tem autonomia sobre as decisões, tem poder deliberativo e fazer com que eles participem e se interessem por isso, porque só dessa forma, e informados que eles vão conseguir cobrar, buscar, então acho que são os principais desafios, a gente conseguir passar isso pra comunidade, que eles tenham autonomia sobre a decisão, enfim, até porque hoje a gente tem muita gente no aluguel, e a gente “tá” sem alternativa de atendimento que não seja a unidade habitacional, [...] (AS-1).

Ainda em sua fala, a AS-1 deixa claro que compreende que a Secretaria de Habitação, deveria dispor de outras alternativas que não se resumissem apenas a unidade habitacional. Notamos em sua fala, certa frustração, que nos remeteu a pensar: apenas a unidade habitacional é suficiente para garantir uma vida digna a população?

Quanto aos desafios da AS-1, estes parecem não só ser um problema da equipe social, que por conta de tantas demandas administrativas não tem conseguido trabalhar estratégias que atinjam a questão da autonomia junto à população, como também uma limitação da Secretaria de Habitação, que acaba por não atender as especificidades das famílias, o que tem tornado o trabalho ainda mais difícil. Além de favorecer que os familiares, vendam o domicílio conquistado, pois muitas vezes a unidade habitacional não corresponde às peculiaridades das famílias e isso contradiz o que a Política de Habitação garante.

Para a AS-2, as dificuldades se dão na não apropriação dos moradores, e reconhece que há falhas,

[...] a comunidade ela não se apropria por alguma falha, eu acho que é uma falha de qualquer um de nós, que a gente não está acostumada com os direitos, o controle social dos direitos de propor de intervir, [...] eu acho que é um defeito nosso, que a gente reconhece muito pouco, o direito que a gente tem de interferir [...]. (AS-2).

Observando as falas das assistentes sociais, é possível dizer que há fatores determinantes para que a população não tenha se apropriado, uma delas, é o profissional que não se reconhece enquanto agente de intervenção, se por um lado a população não se reconhece enquanto sujeito de direito conforme apontado pela AS-1, por outro, há um profissional que não se apropria do dever que tem de intervir conforme A-2.

Uma outra dificuldade é a comunicação entre equipe de trabalho social e população, que conforme AS-2 tem sido difícil, uma vez que a população parece não compreender o que é dito,

A informação existe, ela chega, mas não bate no morador, [...] não é compreendida, não é abraçada, [...].eu acho que a gente também tem deficiência, pra conseguir fomentar a informação e falar: gente vamos terminar Paraisópolis, [...] porque a tendência é essa coisa se estender, [...] o poder público também tem uma grande parcela de culpa, e eu acho que se a comunidade tivesse (se apropriado), eu acredito que abreviaria esse tempo. (AS-2).

Essas dificuldades de comunicação, onde a informação não chega aos moradores, nos leva a dizer que talvez este fato tenha sido contributivo para não apropriação dos mesmos, e conseqüentemente, sua não participação nesse processo, pois como fazer parte de algo onde os principais interessados não compreendem o que é dito?

Mas será que a população moradora não entende porque a linguagem utilizada não está facilitando esse acesso?

Para tanto, a Portaria 21, em suas diversas fases da intervenção, traz que nos encontros com a comunidade, deve sempre ser utilizada uma linguagem acessível, visando as sugestões por parte da população, e que essa atitude deve se dá por todos os profissionais envolvidos na intervenção. (BRASIL, 2014, p. 17).

A AS-1 parece não ver outras alternativas de trabalhar a articulação da comunidade, mas reflete: “É uma coisa “pra” se pensar, como fazer a comunidade se apropriar disso, é um desafio, é um trabalho de formiguinha, mas é difícil, porque você vê que eles tem força, a minha opinião é essa, por isso que eu falo pra eles. ” (AS-1).

Há dificuldade no processo de urbanização em Paraisópolis também, na execução da Política de Habitação tratada aqui pela Portaria 21, pois a AS-1 embora

entendendo a importância das ações tratadas nos eixos 1, 2, 3 e 4 de tal Portaria, revela que não tem conseguido atender a tais eixos, pois ao se referir as dificuldades, a entrevistada diz que:

Eu acho que [...] é isso, você conseguir atender os três eixos do trabalho social exigido dentro da comunidade, de qualquer área de urbanização, porque a Portaria 21 [...], dá todas as diretrizes do que é um trabalho social dentro da habitação, e conseguir atender a esses eixos de trabalho, “pra” que o trabalho social [...], seja efetivo é uma das maiores dificuldades, porquê? Porque tem outras demandas que eu, [...] entendo que não seriam atividades inerentes ao Serviço Social, são também, mas não só, “pra” mim a dificuldade maior é essa [...] conseguir atender aos eixos do trabalho social aqui dentro. (AS-1)

Conforme AS-1, desenvolver as ações previstas na Portaria 21 não é difícil, e que com certeza seria possível desenvolvê-las se a equipe contasse com um quadro maior de funcionários,

se você me falasse hoje [...] eu quero que você faça um projeto pra desenvolver um trabalho dentro de Paraisópolis com os beneficiários de frente de obras que atenda as exigências da portaria 21, eu consigo fazer fácil, não é difícil gente, por isso que eu falo, não é distante da realidade, não é uma coisa utópica [...] Mas a tender as exigências da portaria para que o trabalho social seja efetivamente desenvolvido, não é uma coisa longe, não é, dá pra fazer só que precisa de mais gente pra trabalhar [...]. (AS-1).

Ainda conforme AS-1, no momento atual, as dificuldades tem se intensificado, pois a obra está paralisada, mas que mesmo com este cenário atual de trabalho, daria minimamente para iniciar algum trabalho que correspondesse à Portaria 21,

então a portaria 21 dá sim [...], não sei se é porque eu sou muito otimista. [...] eu acho que dá sim, mas com as atuais condições de trabalho aqui dentro hoje não, e é assim nas condições de trabalho hoje que a gente está a gente conseguiria atender toda a Portaria? Talvez não, mas assim, o mínimo, sabe, dá pra ser feito, nesse momento do trabalho hoje dá pra começar engatinhar, dá pra ter propostas, nem que sejam feitas coisas menores, porque não adianta querer fazer uma coisa gigantesca e não conseguir terminar, porque pra mim o trabalho social é um trabalho que é de formiga, sabe, é um trabalho que vai aos poucos. (AS-1).

Notamos aqui que este cenário, acaba contribuindo para a frustração da AS-1, uma vez que a mesma sabe exatamente qual trabalho precisa ser executado, mas não tem condições mínimas de trabalho que permitam executá-lo de maneira eficaz e qualitativa.

Uma outra questão que tem dificultado a equipe a atender as atribuições da Portaria 21 na comunidade, segundo a AS-1 é a falta de autonomia da equipe social:

[...] eu acho que a equipe precisa de um pouco mais de autonomia, sabe [...] pra mim, onde é a parte do meu trabalho que eu me sinto às vezes um pouco desacreditada, no sentido assim, sou assistente social estou aqui há seis anos, eu não sei o que eu estou fazendo? [...] a gente tem ideias pro trabalho, várias coisas, mas sempre tem que ter dificuldade, sabe, ah não dá por causa disso, e é sempre assim e a gente vai indo, mas eu tenho fé de que as coisas melhore. (AS-1).

Nota-se na fala da AS-1, uma insatisfação, que é humanamente compreensível, pois é muito difícil realizar um trabalho sem autonomia. O assistente social é provocado a todo instante a ser propositivo, mas ao que parece, na fala da entrevistada AS-1, é que as propostas para melhorar o trabalho não são aceitas, são sempre permeadas de dificuldades, o que acaba por desmotivá-la profissionalmente, se sente desacreditada, e ao que parece só o que lhe resta é aguardar.

Um contexto sócio-histórico refratário aos influxos democráticos exige, contraditoriamente, a construção de uma nova forma de fazer política - que impregne a formação e o trabalho dos assistentes sociais- capaz de acumular forças na construção de novas relações entre o Estado e a sociedade civil que reduzam o fosso entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social, entre o desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais. Requer, portanto, uma concepção de cidadania e de democracia para além dos marcos liberais. A cidadania entendida como capacidade de todos os indivíduos, no caso de uma democracia efetiva, de se apropriarem dos bens socialmente produzidos, de atualizarem as potencialidades de realização humana, abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. (IAMAMOTO, 2004, p. 5).

Analisando as falas das AS-1 e AS-2 no que tange as dificuldades e desafios dentro desse processo de urbanização em Paraisópolis, observa-se que as condições atuais de trabalho das assistentes sociais, tem impossibilitado diversas ações inerentes ao trabalho social, mas as assistentes sociais deixam claro em suas falas que a maior dificuldade e também o maior desafio, é como fazer os moradores da comunidade se reconhecerem como sujeitos de direito; o que fazer para que a comunidade se aproprie, se sinta participante desse processo? Além de um outro grande desafio, na visão da AS-1, é por em prática as ações de trabalho com a população, previstas pela Portaria 21, pois como garantir a concretização de eixos do trabalho que trariam muitos benefícios aos moradores, se estão mergulhados em resolver problemas de ordem administrativas?

Diante disso, é possível dizer que o trabalho social na urbanização da favela Paraisópolis, enfrenta dificuldades tanto nas relações de poder institucionais no território, quanto na relação de poder interno de trabalho; na ausência de recursos para execução do trabalho; na omissão do poder público na garantia de alternativas habitacionais para as especificidades das famílias. Diante esse conjunto limitador e contraditório, é um desafio para as profissionais, a efetivação da Política de Habitação e a garantia dos direitos da população, pois tal situação compromete a atuação profissional junto aos moradores.

Conclusão

Diante de todo o estudo realizado durante este trabalho, pudemos abordar que a favela não é definida de uma única maneira: aglomerados subnormais, assentamentos precários, assentamentos informais.... As características que diferenciam um termo dos demais, é que em um a precariedade dos espaços é maior que em outros, mas todos esses termos se tratam única e exclusivamente da favela. Pode-se dizer que a dificuldade em defini-la, perpassa por questões como a criminalização, o julgamento da sociedade a partir da moral, e a manipulação da mídia, que retrata com maior ênfase o lado violento e negativo das favelas e de seus moradores, que sofrem com o estigma da inferioridade implantada de forma perversa pelo preconceito social. Para minimizar o dano causado à população favelada, a elite e a mídia buscam substituir o termo favela, por comunidade, como se tal substituição retirasse da realidade das favelas, a precariedade latente, o descaso do poder público e a discriminação que reduz as oportunidades do acesso à cidade, reduz a auto estima, a confiança da população habitante das favelas.

Sobre as favelas no Brasil e principalmente nos estados de Rio de Janeiro e São Paulo, compreendemos que estas surgem como forma de suprir a falta de espaços adequados para acomodar a população de baixa renda, que sem alternativas para a conquista da casa própria, cria seus próprios arranjos habitacionais.

A expansão e crescimento das favelas, alarmantes e desenfreados, exigem que o poder público intervenha com ações que garantam a população menos favorecida, acesso a condições de uma vida digna e de qualidade. Para garantir a realização de intervenções que atendam as demandas advindas das favelas e de seus moradores, e que enfrentem de maneira eficaz a problemática habitacional no país, foram criadas estratégias, instrumentos jurídicos e órgãos com o objetivo de alcançar avanços para área da habitação e garantir que todos tenham acesso à cidade formal.

Para tanto, a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, definiu avanços consideráveis no âmbito legal para a instituição de uma política nacional de urbanização e regularização das favelas. Por conseguinte, em 2003, são criados o Ministério das Cidades, o Conselho das Cidades e são aprovados o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, que consumam a estrutura legal e

institucional para a implementação da Política Nacional de Habitação, aprovada em 2004.

Conclui-se, portanto, que tal política visa garantir a universalização do acesso a moradia à população de baixa renda, e melhores condições de habitabilidade para aqueles que vivem em condições impróprias de moradia, ampliando ou melhorando a infraestrutura do território - que sofre com a falta de bens e equipamentos de serviços públicos - visando sua melhoria como um todo.

Mas compreende-se que mesmo com esses avanços, o déficit habitacional no país ainda é enorme, haja vista que conquistar a casa própria por meios legais e formais no Brasil, tem alto custo financeiro, que não condiz com a realidade da população menos favorecida, que sem alternativas de moradia, ocupa estes locais tão precários.

Neste aspecto, destacamos a favela de Paraisópolis, fruto de uma ocupação de terrenos particulares, que se transformou na segunda maior favela da cidade. Localizada no cerne do nobre bairro do Morumbi, a comunidade convive diariamente com os contrastes tão próximos: de um lado temos uma minoria, abastada e bem com acesso a diversos serviços que lhes proporciona melhor qualidade de vida, e do outro, temos moradores de uma favela, com condições totalmente opostas.

A desigualdade existente aqui pode ser vista do alto: quem olha Paraisópolis da sacada de seu apartamento de alto padrão, com certeza, não fica “satisfeito” com o que vê: um emaranhado de casas simples, crianças correndo em meio aos carros, vielas que cortam as tantas ruas da comunidade; este é um cenário nada ideal: os ricos veem de perto a pobreza. Sim, favela é vista como reduto da pobreza e da marginalidade. Mas, em Paraisópolis, não há nada além disso? Não há trabalhadores que acordam as 4:00 da manhã para cruzar a cidade para sustentar sua família? Não há crianças e adolescentes que se deslocam para a escola, para aprender o mínimo necessário para garantir um futuro melhor? Não há jovens ingressantes na universidade que sonham com uma carreira promissora e batalham para que isso se torne realidade? Não há mães que são chefes de família e se desdobram para manter sua casa? Enfim, os moradores de Paraisópolis são pessoas, são seres humanos, são sujeitos de direitos em busca de melhores condições de vida.

Para garantir tais condições de vida e habitabilidade na comunidade (regularização fundiária, saneamento básico, pavimentação de ruas, instalação de equipamentos públicos, entre outros), Paraisópolis passa por um grande processo de urbanização, com intervenções subsidiadas pelo Programa de Urbanização de Favelas e pelo PAC. Para tanto, as intervenções inseridas no PAC, exigem a participação do trabalho social em todas as fases da urbanização.

A realização deste trabalho social que visa promover a autonomia, o desenvolvimento da população da comunidade, através de ações de participação, mobilização e organização comunitária, educação ambiental e geração de trabalho e renda, tem diversos desafios em Paraisópolis, pois após analisarmos as entrevistas realizadas com a assistente social do Canteiro de Obras Paraisópolis e com a assistente social da SEHAB, pudemos concluir que atuar na urbanização da comunidade, é um grande desafio já que a realidade profissional no Canteiro de Obras Paraisópolis é permeada de limites, como a precariedade das condições de trabalho, a falta de recursos para a execução de atividades junto a população beneficiária, o desinteresse político, além da própria fragilização das políticas sociais.

Mas diante de tais limitações e desafios, compreendemos que a profissional que trabalha diretamente com a população, está tão mergulhada em questões administrativas e burocráticas, que acaba não conseguindo criar estratégias que superem tais dificuldades, pois, apesar de tudo o que é preconizado pelos instrumentos que norteiam o trabalho social na urbanização, principalmente a Portaria 21, há poucos profissionais para atender as demandas próprias deste processo.

Com tantas limitações referenciadas pelos profissionais, concluímos que os desafios para o Serviço Social no processo de urbanização em Paraisópolis são cada vez maiores. Para enfrentar tal realidade, faz-se necessária a reconstrução das competências técnico-operativas e ético-políticas, por meio da correlação de forças que estão colocadas no cotidiano profissional, através da luta política, pois a atuação do assistente social na urbanização não é um mero apoio da obra, mas é parte integrante da política habitacional, que formula estratégias para desenvolver diversas atividades junto aos moradores, estimulando a organização da comunidade, a articulação com outros grupos e movimentos do território e para além dele, bem como incentivar a população na participação ativa em busca de seus direitos, para que

possa ser protagonista de sua própria luta e história. No entanto identifica-se que esse processo se enfraqueceu na urbanização em Paraisópolis, pois o profissional se limita a responder as exigências burocráticas e administrativas do trabalho, também inerentes a sua atuação, dificultando a busca por caminhos para trabalhar a autonomia da população atendida visando a garantia de seus direitos e a sensibilização sobre seus deveres.

Assim, após todo o processo de desenvolvimento deste trabalho, a realização das entrevistas e análise das falas das assistentes sociais, concluímos que nossos objetivos foram alcançados, pois verificamos a atuação do assistente social no Canteiro de Obras Paraisópolis, seu processo de trabalho, seus desafios e dificuldades frente ao processo de urbanização da comunidade.

No que tange a nossa hipótese, compreendemos que foi respondida, pois a atuação profissional no Canteiro de Obras é permeada de desafios que exigem das assistentes sociais, uma postura comprometida com os direitos da população beneficiária e o desenvolvimento de habilidades técnicas que garantam a realização do trabalho social na urbanização. Concluímos também que as assistentes sociais, por conta da grande demanda proveniente desse processo, e pela atual situação em que se encontram as obras em Paraisópolis, tem sua atuação limitada, o que acaba por diminuir a eficácia das intervenções realizadas, da articulação e promoção da participação da população.

Desta forma, o trabalho social no Canteiro de Obras Paraisópolis no processo de urbanização da comunidade, enfrenta diversos desafios que nos fazem refletir sobre a importância de não perder de vista a criatividade, a propositividade e o comprometimento com os interesses da classe menos favorecida, sem deixar de lado a mediação com os interesses institucionais de onde se trabalha, pois, o fazer profissional e o poder institucional estão postos, e precisam caminhar rumo a uma atuação que de fato, traga melhorias aos moradores de Paraisópolis e de tantas outras comunidades.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Maria José de. **Verticalização de favelas em São Paulo: balanço de uma experiência (1989 a 2004)**. 2006. 309 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16131/tde-18112010-141931/publico/Tese_Completa.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2015.

ALMEIDA, Ronaldo de; D'ANDREA, Tiaraju. Pobreza e Redes Sociais em uma Favela Paulistana. **Revista Novos Estudos**. São Paulo, v. 68, p. 94-106, mar./2004. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/v1/pdf/Art_Ronaldo_Tiaraju.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2016.

BARBOSA, Kássia Cristina Uchôa Soares. Reflexões sobre o trabalho social na habitação. **V Jornada Internacional de Políticas Públicas**, São Luís, 2011. Disponível em: [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/QUESTAO_URBANA_E_GESTAO_DAS_CIDADES/REFLEXOES_SOBRE_O_TRABALHO_SOCIAL_NA_HABITACAO\[1\].pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/QUESTAO_URBANA_E_GESTAO_DAS_CIDADES/REFLEXOES_SOBRE_O_TRABALHO_SOCIAL_NA_HABITACAO[1].pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2016.

BARROCO, Maria Lúcia Silva; TERRA, Sylvia Helena. **Código de Ética do/a Assistente Social comentado**. Conselho Federal de Serviço Social. (CFESS) (Org.). São Paulo: Cortez, 2012.

BARROS, Ana Maria Furbino Bretas; CARVALHO, Celso Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann. O Estatuto da Cidade Comentado (Lei Nº 10.257 de 10 de julho de 2001). In: BRASIL, Ministério das Cidades; Aliança das Cidades. **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo. 2010. 120 p. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2015.

BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: BRASIL, Ministério das Cidades; Aliança das Cidades. **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo. 2010. 120 p. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2016.

BOEIRA, Sergio Luís; SANTOS, Adriana Clara Bogo dos; SANTOS, Alini Gisele dos. Estatuto da Cidade: aspectos epistemológicos, sociopolíticos e jurídicos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 695-712, mai./jun. 2009. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6706/5289>>. Acesso em: 02 fev. 2016.

BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil. **Revista Análise Social**, Lisboa, v. 29, p. 711-732, 1994. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377539C9uKS3pp5Cc74XT8.pdf>> Acesso em: 11 nov. 2015.

BONDUKI, Nabil Georges; ROSSETTO, Rossella; GHILARDI, Flávio Henrique. Política e sistema nacional de Habitação, plano nacional de Habitação. In: **Ações integradas de urbanização de assentamentos precários**. Brasília/ São Paulo. 2010. 348 p. [Material didático]. Disponível em: <www.capacidades.gov.br/media/doc/biblioteca/SNH003.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2015.

BRAGA, Andreia Luisa Currealinho. et al. **A Perspectiva de Atuação do Assistente Social na Defesa do Acesso à Moradia e sua Relação com o Direito à Cidade**. s/d, s/p. Disponível em: <<http://cresspr.org.br/wp-content/uploads/arquivos/asocialdefesamoradia.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

BRASIL. **Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília. 2002. 273 p. Disponível em: <http://www.agenda21local.com.br/download/estatuto_cidade_2002.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2016.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Política nacional de habitação**. Brasília. 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários**. Brasília. 2010. 84 p. Disponível em: <http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/id_submenu/230/mapeamento_ass_precarios.pdf>. Acesso em: 07 out. 2015.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Avanços e desafios: Política Nacional de Habitação**. Brasília. 2010. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/media/doc/biblioteca/SNH010.pdf>>. Acesso em 26 jan. 2016.

BRASIL. Portaria nº 21 – Aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. **Ministério das Cidades**. Brasília, DF, p. 56, 22 de janeiro de 2014.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Trabalho Social em programas de habitação de interesse social**. Brasília. 2014. 340 p. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/media/doc/acervo/79867dcb30ccc7ce60849c02dd00023b.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

BUENO, Laura Machado Mello. **Projeto e Favela: metodologia para projetos de urbanização**. 2000. 362 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/teses/bueno_doutorado_projeto_favela.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2015.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Caderno de Orientação Técnico Social**. Brasília. 62 f. 2013. Disponível em: <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/caderno_de_orientacao.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2016.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros. Crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo. Editora 34 Ltda./ Edusp. 2000. Disponível em: >. Acesso em: 21 nov. 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS; INSTITUTO PÓLIS. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília. 275 p. 2002. Disponível em: <http://www.unc.br/mestrado/mestrado_materiais/estatuto_cidade_2002.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2016.

CAMARGO, Candido Procópio Ferreira et al. **São Paulo 1975 crescimento e pobreza**. 4ª edição. São Paulo. Loyola, 1976. 155 p.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Balanço da Política Municipal de Habitação 2001-2003. **Cadernos do Observatório Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo**. n. 21, São Paulo, 2004, 104 p. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/868/868.pdf>>. Acesso em: 09 dez. 2015.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Contextualização/ Caracterização. In BRASIL, Ministério das Cidades. **Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários – Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos**. Brasília. 2008. 144 p. Disponível em:

<<http://www.capacidades.gov.br/media/doc/acervo/369383498839aee270f85b67aafb7c04.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2015.

COSTA, Valéria Grace; NASCIMENTO, José Antônio Sena. O conceito de Favelas e assentamentos sob o olhar do IBGE, das prefeituras do Brasil e da ONU. **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina Universidade de São Paulo**. p. 3784 - 3808, março de 2005. Disponível em: <<http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Geografiasocioeconomica/Geografiadelapoblacion/14.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2015.

DENALDI, Rosana. **Política de Urbanização de Favelas: evoluções e impasses**. 2003. 229 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. Disponível em: <http://www.pucsp.br/ecopolitica/downloads/tes_2003_Politicassurbanizacao_impasses.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2015.

DENALDI, Rosana. Estratégias de enfrentamento do problema: favela. In BRASIL, **Política Habitacional e a integração urbana de assentamentos precários – Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos**. Brasília. 2008. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/media/doc/acervo/369383498839aee270f85b67aafb7c04.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

FERNANDES, André. Favelas ou comunidades? **Agência de Notícias das Favelas**. Rio de Janeiro, mai. 2011. Disponível em: <<http://www.anf.org.br/favelas-ou-comunidades/>>. Acesso em 10 mar. 2016.

FERNANDES, Edesio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: BRASIL, Ministério das Cidades; Aliança das Cidades. **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo. 2010. 120 p. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2015.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI: O dicionário da língua portuguesa**. 3.ed. Rio de Janeiro: Nova fronteira. 1999.

FERREIRA, Alvaro. Favelas no Rio de Janeiro: nascimento, expansão, remoção e, agora, exclusão através de muros. **Revista Eletrônica de Geografia Y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. XIV, n. 828, jun./2009. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-828.htm>>. Acesso em 31 out. 2015.

FERREIRA, João Sette Whitaker. O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana. In BRASIL, Ministério das Cidades, Aliança de Cidades.

Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos precários. Brasília/ São Paulo. 2010. 348 p. [Material didático]. Disponível em: <www.capacidades.gov.br/media/doc/biblioteca/SNH003.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2015.

FILHO, Alfredo Pereira de Queiroz. Sobre a origem da favela. **Revista Mercator**, Fortaleza, v. 10, n. 23, p.33-48, set./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/view/651/365>>. Acesso em 17 out. 2015.

FONSECA, Alexandre Lopes. **Estudo de Instalação, Organização e Manutenção em Canteiro de Obras.** 2013. 88 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Escola Politécnica de Engenharia Civil, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://monografias.poli.ufrj.br/monografias/monopoli10009013.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

FRANÇA, Elisabete. **Favelas em São Paulo (1980-2008) Das propostas de desfavelamento aos projetos de urbanização – A experiência do Programa Guarapiranga.** 2009. 310 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp136903.pdf>>. Acesso em: 09 dez. 2015.

FREIRE, Leticia de Luna. Favela, bairro ou comunidade? Quando uma política urbana torna-se uma política de significados. **Revista Dilemas**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, out./nov./dez. 2008. Disponível em: <<http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/Dilemas2Art4.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

GARDUCCI, Leticia Galan. Desenvolvimento socioeconomico e a cidade ilegal na região metropolitana de São Paulo: A questão da moradia. **Revista Interfaces Científicas**, Aracaju, v. 2, n. 1, p. 9-21, out./2013. Disponível em: <<https://periodicos.set.edu.br/index.php/direito/article/view/1022/482>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

GOHN, Maria da Glória. Morumbi: o contraditório bairro-região de São Paulo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 23, n. 59, p. 267-281, mai./ago. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792010000200005>. Acesso em: 19 nov. 2015.

GONÇALVES, Ana Beatriz Rodrigues; NASCIMENTO, Denise Aparecida do. Favela, espaço e sujeito: uma relação conflituosa. **Revista IPOTESI**, Juiz de Fora, v. 15, n. 2,

p.51-62, jul./dez. 2011. Disponível em:
<<http://www.ufjf.br/revistaipotese/files/2011/05/8-Favela-esp%C3%A7o-e-sujeito-lpotese-152.pdf>>. Acesso em 09 mar. 2016.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **As dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no Serviço Social contemporâneo.** (2004). Disponível em
<<http://funorte.com.br/files/servico-social/04.pdf>>. Acesso em: 23 mai. 2016.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional.** 14. ed. – São Paulo: Cortez, 2008.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na Contemporaneidade: Trabalho e Formação Profissional.** 25. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010. Aglomerados Subnormais, Primeiros Resultados.** Rio de Janeiro, 2010. 259 p. Disponível em:
<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf>. Acesso em: 10 out. 2015.

JÚNIOR, José Coutinho. **Moradores retratam a Paraisópolis que nem todos amam.** Pragmatismo Político. Publicado em 20 jun. 2015. Disponível em:
<http://www.pragmatismopolitico.com.br/2015/06/moradores-retratam-a-paraisopolis-que-nem-todos-amam.html#comments>>. Acesso em: 05 mai. 2016.

KATZ, Dalia. **Configurações espaciais da interface entre os habitantes e a natureza da cidade – o caso da favela de Paraisópolis.** 2008. 156 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Arquitetura e Urbanismo, Universidade São Judas Tadeu, São Paulo, 2008. Disponível em:
<http://www.usjt.br/biblioteca/mono_disser/mono_diss/057.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2015.

LAROUSSE, Cultural. **Dicionário da Língua Portuguesa.** São Paulo: Nova Cultura. 1992

LEITE, Marcos Esdras. Favelas em cidades médias: algumas considerações. **Revista Caminhos da Geografia**, Uberlândia, v. 11, n. 34, p. 162-173, jul./2010. Disponível em:
<<http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/16235/9124>>. Acesso em: 18 out. 2015.

MARANGONI, Gilberto. Anos 1980, década perdida ou ganha? **Revista Desafios do Desenvolvimento**, IPEA, São Paulo, ano 9, Edição 72, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2759&catid=28&Itemid=39>. Acesso em: 20 nov. 2015.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado: metrópoles brasileiras. **Revista São Paulo em Perspectiva**, SEADE, v. 14, n. 4, out./dez. 2000. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v14n04/v14n04_03.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2015.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9928/11500>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, Leonardo Basci (org.). **Urbanização Brasileira – Redescobertas**. Belo Horizonte: Ed. C/Arte. 2003. p. 78-96. Disponível em: <<https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/09/urbanizacao-brasileira.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2015.

MARICATO, Erminia. O Ministério das Cidades e a política urbana no Brasil. In: **IPEA, Políticas Sociais – acompanhamento e análise**. São Paulo, n. 12, p. 211- 220, 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_12_completo.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2016.

MARICATO, Erminia. Informalidade urbana no Brasil: a lógica da cidade fraturada. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo; RAICHELIS, Raquel (orgs.). **A cidade de São Paulo: relações internacionais e gestão pública**. São Paulo: EDUC, 2009.

MARICATO, Erminia. O Estatuto da cidade periférica. In: BRASIL, Ministério das Cidades; Aliança das Cidades. **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo. 2010. 120 p. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2015.

MEIRELLES, Renato; ATHAYDE, Celso. **Um país chamado favela: a maior pesquisa já feita sobre a favela brasileira**. 4. ed. São Paulo: Gente. 2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento-Pesquisa qualitativa em saúde**. Ed. 31. Rio de Janeiro: Vozes. 2012.

NALIN, Nilene Maria. **O Trabalho Do Assistente Social na Política de Habitação de Interesse Social: o direito à moradia em debate**. 2013. f. 250. Tese (Doutorado em Serviço Social) Faculdade de Serviço Social - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/5552>>. Acesso em: 19 jan. 2016.

PARAISÓPOLIS, Site. **EU AMO PARAISÓPOLIS: Exigimos a retomada das obras de urbanização, do monotrilho e do hospital**. Disponível em: <<http://paraisopolis.org/eu-amo-paraisopolis-exigimos-a-retomada-das-obras-de-urbanizacao-do-monotrilho-e-do-hospital/>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

PASSA PALAVRA. **A revolta de Paraisópolis para além dos fatos**. Reportagem de 11 fev. 2009. Disponível em: <<http://www.passapalavra.info/2009/02/643>>. Acesso em: 01 mai. 2016.

PAZ, Rosângela Dias Oliveira da; TABOADA, Kleyd Junqueira. Trajetória do Trabalho Social em Habitação. In: BRASIL, Ministério das Cidades. **Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social**. Brasília. 2010. 127 p. [Material didático]. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/media/doc/biblioteca/SNH004.pdf>>. Acesso em: 01 mai. 2015.

PEQUENO, Luiz Renato Bezerra. Políticas habitacionais, favelização e desigualdades sócio-espaciais nas cidades brasileiras: transformações e tendências. **Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais**, Barcelona, v. XII, n. 270, 2008. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-35.htm>>. Acesso em 12 nov. 2015.

PETRINI, Ligia Souza. **Da situação geográfica à situação jurídica. Estudo de caso na quadra 46 da Comunidade de Paraisópolis / SP**. 2013. 73 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

ROCHA, Danuza Labanca. O Trabalho Social no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): Atribuições para o Serviço Social nos Projetos de Infraestrutura Urbana. **V Jornada Internacional de Políticas Públicas**, São Luís, 2011. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/QUESTAO_URBANA_E_GESTAO_DAS_CIDADES/O_TRABALHO_SOCIAL_NO_PROGRAMA_DE_ACELERACAO_DO_CRESCIMENTO.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2016.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 12, p. 9-25. 2004. Disponível em: <http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm12_56.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2015.

RODRIGUES, Evaniza; BARBOSA, Benedito Roberto. Movimentos populares e o Estatuto da Cidade. In: BRASIL, Ministério das Cidades; Aliança das Cidades. **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo. 2010. 120 p. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2015.

SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de; PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. Habita o em São Paulo. **Revista Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, p. 167-183, 2003. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/viewFile/9929/11501>>. Acesso em: 31 out. 2015.

SANTOS, Silvana Mara de Moraes. Prefácio – Código de  tica comentado: reflexão para o fortalecimento do projeto ético-político na forma o e no trabalho do (a) assistente social. In BARROCO, Maria Lucia Silva; TERRA, Sylvia Helena. **Código de  tica do/a Assistente Social comentado**. São Paulo. Cortez. 2012.

SÃO PAULO, Polícia Militar. **Opera o Satura o Paraisópolis – Balanço Parcial**. 13 fev. 2009. Disponível em: <<http://www.polmil.sp.gov.br/unidades/5emprm/html/textos/021309-paraisopolis.html>>. Acesso em: 02 mai. 2016.

SÃO PAULO, Prefeitura do Município de São Paulo. **Urbaniza o de Favelas: A Experiência de São Paulo**. 120 p. São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.habisp.inf.br/theke/documentos/publicacoes/urbanizacao_favelas/>. Acesso em 20 mar. 2016.

SÃO PAULO. Prefeitura do Município de São Paulo. Gestão Urbana. **Um plano para qualificar a vida urbana nos bairros**. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/um-plano-para-qualificar-a-vida-urbana-nos-bairros/>>. Acesso em: 28 abr. 2016.

SAWAIA, Bader Burihan. (Org.). **As Artimanhas da Exclusão – Análise Psicossocial e  tica da Desigualdade Social**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

SOUZA, Angela Gordilho. Favelas, invasões e ocupa es coletivas nas grandes cidades brasileiras – (Re) qualificando para Salvador- BA. **Cadernos Metrópole**, São

Paulo, n. 5, p. 63-89, 1999. Disponível em: <<http://www.cadernosmetropole.net/download/cm/cm5.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2015.

TASCHNER, Suzana Pasternak. Favelas em São Paulo – Censos, Consensos e Contra-sensos. **Cadernos Metrópole**. n. 5. p. 9-27. 2001. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9294>>. Acesso em: 25 out. 2015.

TASCHNER, Suzana Pasternak. São Paulo e suas favelas. **Revista do Programa de pós-graduação em arquitetura e urbanismo da FAUUSP**. São Paulo, n. 19, p. 176-197, jun./2006. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/43470/47092>>. Acesso em: 29 set. 2015.

TASCHNER, Suzana Pasternak; BALTRUSIS, Nelson. Um olhar sobre a habitação em São Paulo. In CARDOSO, Adauto Lucio. Habitação social nas metrópoles brasileiras: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. **Coleção Habitare**, Porto Alegre, 2007. Disponível em: <http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/livro_completo.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2015.

VALLADARES, Licia. A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 44, p. 5-34, out./2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n44/4145>>. Acesso em: 24 out. 2015.

VAZ, Lilian Fessler. Novas questões sobre a habitação no Rio de Janeiro - o esvaziamento da cidade formal e o adensamento da cidade informal. **Anais do XXI International Congress Latin American Studies Association**, Chicago, p. 1-11, set./1988. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/LASA98/FesslerVaz2.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2015.

VAZ, Lilian Fessler. Dos cortiços às favelas e aos edifícios de apartamentos – a modernização da moradia no Rio de Janeiro. **Revista Análise Social**, Lisboa, v. 29. p. 581-597 1994. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/122337718716iYL2uw3Xe43QN7.pdf>> Acesso em: 23 out. 2015.

VIEIRA, Nuria Pardillos. **O trabalho do Assistente Social nos Processos de Remoção de Moradias: atualização de antigas aquisições**. 2015. 239 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em:

<http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=18389>. Acesso em: 20 nov. 2015.

ANEXOS

ANEXO A – CARTA DE AUTORIZAÇÃO

Prezado usuário, você está sendo convidado a participar da minha pesquisa, cujo título é “Trabalho Social no Canteiro de Obras Paraisópolis no processo de urbanização da comunidade”. Que tem como objetivo: verificar como e dá a atuação do assistente social no Canteiro de Obras Paraisópolis, seus desafios, progressos e o desenvolvimento de seu trabalho em meio ao processo de urbanização da comunidade.

Serão realizadas entrevistas com duas assistentes sociais do Canteiro de Obras Paraisópolis, através de roteiro semi-estruturado. O método de coleta de dados será a gravação e depois serão transpassados os conteúdos na íntegra.

As entrevistas serão realizadas com cada uma das assistentes sociais de forma individual, no próprio Canteiro de Obras e terá duração em torno de 45 minutos cada. Tais entrevistas serão realizadas no período de um mês (duas entrevistas com cada assistente social).

A pesquisa não implica em nenhum gasto para o entrevistado, o qual também não receberá qualquer espécie de reembolso ou gratificação devido à sua participação. Não serão divulgados os nomes dos participantes, mantendo-se dessa forma a confidencialidade das informações prestadas, lembrando que, sua recusa de participação não lhe trará nenhuma penalidade.

Cabe ressaltar que é garantida a liberdade da retirada de consentimento a qualquer momento e deixar de participar do estudo, sem qualquer prejuízo.

Você receberá uma cópia deste termo onde consta o telefone da pesquisadora responsável e o e-mail, podendo tirar dúvidas sobre a pesquisa e sua participação. Além disso, a pesquisadora compromete-se a utilizar os dados e o material coletado somente para esta pesquisa, e de mantê-los atualizados sobre os resultados parciais da pesquisa.

Se você tiver alguma consideração ou dúvida sobre a ética da pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa (CEP-UNISA) – Rua Prof. Enéas de Siqueira Neto, 340, Jardim das Imbuías, SP – Tel.: 2141-8687.

Esclarecemos que tal autorização é pré-condição para a execução de qualquer estudo envolvendo seres humanos, sob qualquer forma ou dimensão, em consonância com a resolução 196/96 do Conselho Nacional de Saúde. Agradecemos antecipadamente seu apoio e compreensão, certos de sua colaboração para o desenvolvimento da pesquisa.

PESQUISADORA RESPONSÁVEL: Vanessa Lopes, tendo como pesquisadoras assistentes Adriana Severina da Silva e Neuzineth Castro Sousa.

CONTATO: Rua Isabel Schmidt, 349 - Santo Amaro São Paulo - SP, CEP 04743-030(11) 2141-8500.

São Paulo, ____/____/____

ASSINATURA DO PESQUISADOR RESPONSÁVEL

ASSINATURA DO PESQUISADOR ASSISTENTE

ASSINATURA DO PESQUISADOR ASSISTENTE

ANEXO B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Estes esclarecimentos estão sendo apresentados para solicitar sua participação livre e voluntária, no projeto Trabalho Social no Canteiro de Obras Paraisópolis no Processo de Urbanização da Comunidade, do Curso de Serviço Social da Universidade de Santo Amaro - UNISA, que será realizado pela pesquisadora Vanessa Lopes de Almeida, e pelas graduandas Adriana Severina da Silva e Neuzineth Castro Sousa do Curso de Serviço Social, como Trabalho de Conclusão de Curso.

Esta pesquisa tem grande relevância por se propor a verificar como se dá a atuação do assistente social na Habitação, mais especificamente no Canteiro de Obras Paraisópolis, desde o período de planejamento das obras de urbanização até a conclusão e avaliação desse processo. Além disso tal estudo, busca ampliar o conhecimento acadêmico nesta área ainda pouco explorada durante a formação acadêmica, e trazer a luz o fazer profissional nos programas de urbanização de favelas, onde o trabalho social é essencial para transformação da comunidade...

Assim sendo, o objetivo da pesquisa é verificar o desenvolvimento, os desafios, as dificuldades, e os progressos do trabalho do assistente social em meio a urbanização da comunidade de Paraisópolis.

Para alcançar este propósito, pretendemos realizar duas entrevistas individuais: uma com a assistente social do Canteiro de Obras Paraisópolis, com duração aproximada de 60 minutos, e uma com a assistente social da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), com duração aproximada de 80 minutos, que serão realizadas pelas graduandas, através de um roteiro previamente estabelecido. As entrevistas serão gravadas para posterior transcrição na íntegra, com o intuito de haver análise e categorização dos dados da pesquisa, e a gravação ficará arquivada, não sendo em nenhuma hipótese divulgada. Enfatizamos que há liberdade do entrevistado de não responder a qualquer pergunta que não desejar responder.

Esclarecemos que toda pesquisa com seres humanos envolve risco em tipos e gradações variados, havendo um risco mínimo, sendo o desconforto inerente ao processo de entrevista, entretanto serão tomadas todas as precauções para evitar ao máximo que o entrevistado seja exposto a risco ou desconforto durante a pesquisa, e

também não haverá nenhum benefício direto referente ao estudo, sendo o projeto para benefício do mundo acadêmico e profissional.

É garantido o acesso, em qualquer etapa do estudo, aos profissionais responsáveis pela pesquisa para esclarecimento de **eventuais dúvidas ou informações** sobre os resultados parciais das pesquisas, quando em estudos abertos, ou de resultados que sejam do conhecimento dos pesquisadores.

O pesquisador responsável é a Prof. Vanessa Lopes de Almeida, que pode ser encontrada no endereço Rua Isabel Schmidt, 349, Santo Amaro, São Paulo/SP Telefone: 2141-8932. Se você tiver alguma consideração ou dúvida sobre a ética da pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa (CEP-UNISA) – Rua Prof. Enéas de Siqueira Neto, 340, Jardim das Imbuías, SP – Tel.: 2141-8687.

É garantida sua **liberdade da retirada de consentimento** a qualquer momento e deixar de participar do estudo, sem qualquer prejuízo à continuidade de qualquer benefício que você tenha obtido junto à Instituição, antes, durante ou após o período deste estudo.

As informações obtidas pelos pesquisadores serão analisadas em conjunto com as de outros participantes, **não sendo divulgada a identificação** de nenhum deles.

Não há **despesas pessoais** para o participante em qualquer fase do estudo, incluindo exames e consultas. Também não há **compensação financeira** relacionada à sua participação. Se existir qualquer despesa adicional, ela será absorvida pelo orçamento da pesquisa.

Em caso de dano pessoal, diretamente relacionado aos procedimentos deste estudo (nexo causal comprovado), a qualquer tempo, fica **assegurado ao participante o respeito a seus direitos legais**, bem como procurar obter indenizações por danos eventuais.

Uma via deste Termo de Consentimento ficará em seu poder.

São Paulo, ____/____/____

Se você concordar em participar desta pesquisa assine no espaço determinado abaixo e coloque seu nome e o nº de seu documento de identificação.

Nome:

Doc. Identificação:

Declaramos que obtivemos de forma apropriada e voluntária o Consentimento Livre e Esclarecido deste participante para a participação neste estudo, conforme preconiza a Resolução CNS 466, de 12 de dezembro de 2012, IV.3 a 6.

Assinatura do pesquisador responsável pelo estudo Data: / /

Assinatura dos demais pesquisadores Data: / /

Assinatura dos demais pesquisadores Data: / /

ANEXO C - ROTEIRO DE ENTREVISTA

Função:

Há quanto tempo você trabalha no Canteiro de Obras Paraisópolis?

Como é seu espaço de trabalho?

Como se iniciou o trabalho social neste espaço?

Qual o principal objetivo do trabalho social no Canteiro de Obras?

Dentro do processo de urbanização, qual o trabalho do serviço social com a população no período pré, durante e pós-obra?

Como você avalia a participação popular neste processo?

Tendo em vista que Paraisópolis tem características peculiares, como se dá sua articulação frente às diversas lideranças da comunidade?

A Portaria 21 preconiza o desenvolvimento socioeconômico através de apoio e implementação de iniciativas de trabalho e renda visando à melhoria da qualidade de vida da população. Como são desenvolvidas essas iniciativas?