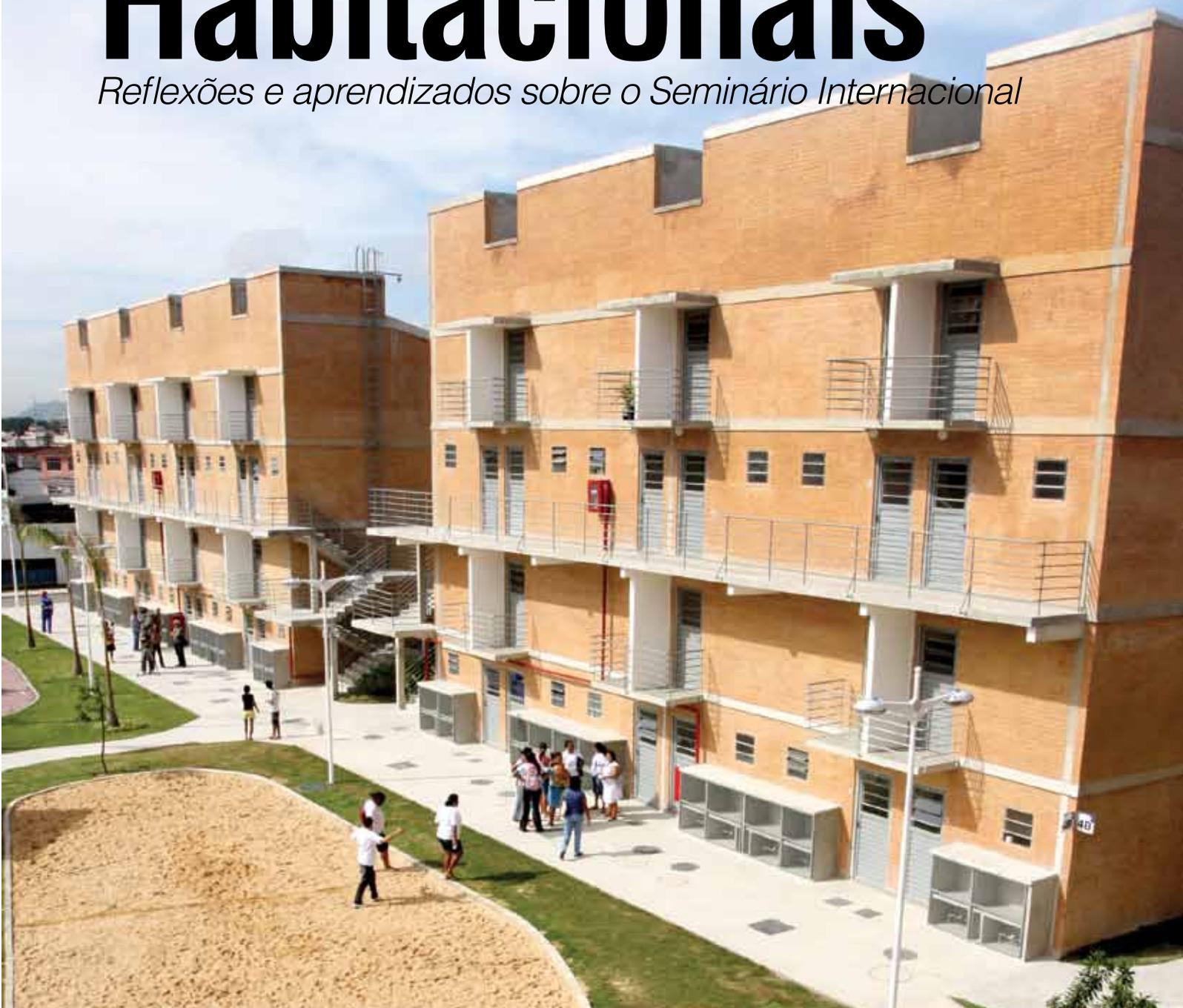


Trabalho Social e Intervenções Habitacionais

Reflexões e aprendizados sobre o Seminário Internacional



Ministério das Cidades
Secretaria Nacional de Habitação
Aliança de Cidades
Banco Mundial



Copyright © - 2011
Permitida reprodução
sem fins lucrativos, parcial
ou total, se citada a fonte.

Disponível também:
www.cidades.gov.br
www.citiesalliance.org

Isabel Baldoni - Portal PBH



Belo Horizonte (MG)



Publicação sobre reflexões e debates do **Seminário Internacional Trabalho Social em Intervenções Habitacionais**, realizado de 31 de agosto a 2 de setembro de 2010, no Hotel Gran Bittar – Brasília/DF

Coordenação Geral

Inês Magalhães - Secretária Nacional de Habitação do Ministério das Cidades

Organização

Adilon Sírio Silva Moreira
Anaclaudia Rossbach
Bruna Gatti
Conceição de Maria Lopes Freitas
Cid Blanco Jr.
Diogo Dourado
Elzira Marques Leão
Francesco Di Villarosa
Karina Cavalcanti
Marcos Monteiro
Mariana Kara José
Mirna Quinderé Belmino Chaves
Rodrigo Delgado
Sameh Wahba
Tatiane Leonel de Almeida Silveiras
Tássia Regino

Produção Editorial: **Publisher Brasil**

Edição: **Renato Rovai**

Redação: **Adriana Delorenzo**

Projeto Gráfico: **Thiago Balbi**

Revisão: **Denise Gomide**

As imagens desta publicação foram cedidas pela Aliança de Cidades (Cities Alliance), Ministério das Cidades e Fundação AVSI, que informaram os créditos de autoria.



Rio de Janeiro (RJ)

Sumário

6	Entrevista A CONSOLIDAÇÃO DO TRABALHO SOCIAL
10	Balço INVESTIMENTOS EM HABITAÇÃO IMPULSIONAM TRABALHO SOCIAL
15	Direito à moradia MAIS QUE UMA CASA
17	Territórios e vulnerabilidades ROMPENDO AS BARREIRAS DA DESIGUALDADE
20	Projetos CONHECER O TERRITÓRIO É O PRIMEIRO PASSO
23	Reassentamentos UM PROCESSO DE INTERVENÇÃO FÍSICA E SOCIAL
24	Participação social APROFUNDAR O CONTROLE SOCIAL E OS MECANISMOS DE DEMOCRACIA
26	Experiências INTERSETORIALIDADE E GESTÃO GARANTEM ÊXITO NAS INTERVENÇÕES
29	Metodologias POPULAÇÃO É PROTAGONISTA DAS INTERVENÇÕES
31	Trabalho e renda DESAFIO DE MANTER FAMÍLIAS NAS MORADIAS PASSA PELAS NOVAS DESPESAS
34	Violência A PRESENÇA DO ESTADO
36	Minha Casa, Minha Vida TRABALHO SOCIAL PARA 4 MILHÕES DE FAMÍLIAS
38	Meio ambiente RUMO A HABITAÇÕES SUSTENTÁVEIS
40	Desafios RECOMENDAÇÕES PROPOSTAS PARA O TRABALHO SOCIAL NO DESENVOLVIMENTO URBANO



Apresentação

Com a Política Nacional de Habitação, o trabalho social passou a ser parte obrigatória dos projetos de intervenção habitacional. Trata-se de uma atividade essencial a ser realizada com as famílias beneficiadas pelos projetos. Esse tipo de trabalho envolve várias ações, que se iniciam antes da obra e continuam após a mudança dos moradores. Com a exigência do trabalho social e dos investimentos em habitação dos últimos anos, especialmente com o PAC e o Programa Minha Casa, Minha Vida, uma série de projetos de intervenções vem sendo desenvolvida nos vários municípios brasileiros.

De Norte a Sul, somam-se experiências de trabalho social, que apresentam peculiaridades teórico-metodológicas, relacionadas a: modelo de gestão local, tamanho da área da intervenção, número de famílias, especificidades do projeto, tipologia da unidade habitacional (horizontal ou verticalizada), situações de risco e condições de acessibilidade, entre outras variáveis.

Buscando refletir sobre elas, a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, em parceria com a Aliança de Cidades e o Banco Mundial, realizou, de 31 de agosto a 2 de setembro de 2010, o Seminário Internacional sobre Trabalho Social em Intervenções Habitacionais, em Brasília. O encontro reuniu 400 pessoas de todo o País e contou com a participação internacional de palestrantes e de organizações parceiras do setor público e privado.

Foram três dias de debates, que proporcionaram o intercâmbio de experiências e informações. Foi uma oportunidade de discutir a diversidade de referenciais teóricos e modelos de abordagens práticas, compartilhando experiências de trabalho social em habitação, no Brasil e no mundo.

Na ocasião, os participantes levantaram os desafios, apresentaram exemplos de boas práticas e diagnosticaram o leque de ações que estão sendo incorporadas ao trabalho social, como as direcionadas à geração de trabalho e de renda. Além disso, destacaram a questão da intersetorialidade e o conceito de território, como centrais para o desenvolvimento do trabalho social.

O objetivo do seminário era justamente ampliar o campo de ação e o repertório do trabalho social. A Secretaria Nacional de Habitação oferece esta publicação como uma contribuição ao debate. Aqui está reunido um conjunto de reflexões apresentadas durante o encontro. Elas não se esgotam, tampouco o debate e as possibilidades de ação.

A consolidação do trabalho social

O trabalho social passou a ser um componente estratégico numa intervenção habitacional. Para a secretária Nacional de Habitação, **Inês Magalhães**, desde 2005 à frente da Secretaria, evoluiu-se muito na consolidação institucional desse conceito. Hoje já existem investimentos específicos para a área, e os desafios são incorporar novos temas ao trabalho social, como a questão da violência e da geração de trabalho e renda

Rodrigo Nunes/MCidades



Qual o balanço que se pode fazer em relação ao trabalho social nas intervenções habitacionais, nos últimos anos?

Hoje, o trabalho social é um dos eixos fundamentais quando se realiza uma intervenção. As pessoas têm o direito de saber o que vai acontecer com elas e de poder opinar sobre o seu futuro. O trabalho social tem essa função e hoje é um componente obrigatório, representando investimentos da ordem de 2,5% dos recursos totais de uma obra.

Uma intervenção numa favela é, na verdade, buscar fazer a conexão do tecido urbano daquele assentamento com o resto da cidade, reforçando as competências e atributos para que ela possa se desenvolver e se organizar, para tornar-se uma comunidade mais atuante na garantia de seus direitos, por meio da urbanização e do desenvolvimento económico, com o objetivo de garantir a melhoria das condições de geração de trabalho e renda para aquele público.

Já evoluímos, tornando o trabalho social obrigatório, não há liberação de recursos para obra sem que conste no projeto. A nossa avaliação, agora, é que talvez tenhamos que mudar o olhar, os desafios para entrar hoje numa comunidade exigem um repertório mais sofisticado. É justamente este repertório que nós estamos perseguindo, por isso, estamos desenvolvendo estas atividades de debate e capacitação, para tentar identificar quais são os desafios específicos, além de tentar discutir e incorporar outros temas, por exemplo, o da violência, trabalhado em qualquer comunidade, seja na dimensão da violência doméstica, seja no da violência urbana.

Há outros pontos muito importantes: o desenvolvimento e a geração de trabalho e renda. É preciso diversificar as ações implementadas, oferecendo um cardápio amplo de ações e programas coordenados, para promover o desenvolvimento económico das comunidades. Não é mais razoável que, ainda hoje, se ofereça apenas alguns cursos de capacitação, sem articulação intersectorial, com

o nível de recursos disponibilizados. Existe um repertório que, do nosso ponto de vista, deve ser organizado, para que as prefeituras, os gestores, as consultorias, os movimentos sociais possam utilizá-los como um instrumento para compor a sua estratégia local. Não dá para imaginar que haja uma receita que possa ser replicável em todos os projetos, mas a nossa intenção com o Seminário Internacional Trabalho Social em Intervenções Habitacionais e com a série de atividades promovidas pela Secretaria Nacional de Habitação é de incrementar esse repertório.

O trabalho realizado numa área de urbanização de favelas, onde a comunidade já existe, é diferente do que ocorre na Minha Casa, Minha Vida?

O Programa Minha Casa, Minha Vida é um outro desafio. Ele tem 1 ano, e nós estamos avaliando o trabalho social previsto nele como insuficiente. Hoje, a ação concentra-se basicamente na constituição do condomínio, é necessário estender as atividades e acompanhar por alguns meses essas famílias na nova moradia.

Pelas características de elevada vulnerabilidade da população que vai morar nessas áreas, avaliamos que é preciso envolver mais o poder público nesse desafio, no sentido de que a própria prefeitura seja protagonista no processo de implementação desses novos conjuntos.

É a primeira vez na história da política habitacional do Brasil que se produz em larga escala para pessoas de baixa renda. O BNH [*Banco Nacional de Habitação, criado em 1964*] foi uma experiência importantíssima. Ele nasceu para produzir habitação de interesse social, mas conseguiu atender a classe média baixa, no máximo. Já o Minha Casa, Minha Vida, como a primeira experiência, tem uma responsabilidade ainda maior de ter que dar certo. O trabalho social é um componente importante para que isto aconteça, com a preocupação de levar essas famílias a compreender o que é viver nessa nova condição. Lembrando que a prioridade de atendimento do Minha Casa, Minha Vida é para famílias que estão em áreas de risco e, portanto, em condições muito precárias, onde a informalidade é absoluta, desde o fornecimento da água até o da energia. Levamos essas famílias para uma residência formal e, em boa parte, verticalizada, por conta da necessidade e da dificuldade de conseguir terra, principalmente nas grandes cidades.

A família terá de pagar a prestação da casa, uma prestação simbólica, que nós acreditamos que é importante para promover o sentimento de pertencimento, mas além dela há também contas de condomínio, água e luz, ou seja, a família sai de uma absoluta informalidade e passa a ter, de repente, que desembolsar a prestação. Isto nos preocupa.

A estratégia de trabalho social deve contemplar essa preocupação. O ponto fundamental da questão do trabalho social é o de dar

possibilidade para que essas famílias percebam que têm direitos e reforçar sua capacidade de organização e de reivindicação, sedimentando, assim, ações mais profundas de desenvolvimento social. Essa é uma questão fundamental.

A que se devem os avanços na institucionalização do trabalho social?

É um amadurecimento. Hoje a nossa política nacional de assentamentos precários, onde o trabalho social já está mais consolidado, é fruto de um reconhecimento das experiências municipais dos anos 1980.

Com o final do BNH, acabou a intervenção federal na área habitacional, e o que restou aos municípios foi uma estratégia de trabalhar com pequenas intervenções em favelas, porque demandavam menos recursos que uma produção habitacional, que é muito cara. Acumularam-se experiências, que nos possibilitaram, logo na chegada ao governo e somando às experiências internacionais, formatar uma política para assentamentos precários. Esta política está associada a um trabalho social forte, por isso, é preciso que o governo reconheça a necessidade de financiá-lo, já que o município não tem condição de assumir. Isso, por sua vez, nos coloca um novo desafio, que é preparar gestores sociais para fazer gestão de recursos, uma das preocupações dos próprios técnicos. Eles estão acostumados a lidar com a comunidade, mas não a fazer a gestão

de um volume de recursos que, às vezes, chega a quantias bastante consideráveis. Nós temos obras de 150 milhões, 200 milhões, e 2,5% é a parcela destinada ao trabalho social, um valor alto para ser gerenciado. Hoje temos um amadurecimento e uma convicção de que o trabalho social é um componente indissociável da política de habitação, em geral, e fortemente da política de urbanização de favelas.

A sustentabilidade de uma intervenção está relacionada com a capacidade do trabalhador social inserir outros atores municipais e estaduais na comunidade

Sobre a formação do trabalhador social, quais elementos ele deve incorporar, além de ser um gestor de recursos? Ele tem que ser um articulador com outras secretarias?

Essa é uma questão fundamental. Temos um vício institucional de que se propusermos um trabalho de educação na comunidade, ele terá que ser desenvolvido no âmbito do projeto. Isso não é verdade. A sustentabilidade de uma intervenção está relacionada com a capacidade de quem conduz o trabalho social na comunidade ser capaz de inserir outros atores municipais e estaduais, além de promover a articulação necessária para que a comunidade esteja fortalecida e com os vínculos necessários com o poder público. No caso dos projetos habitacionais, estamos falando de trabalho de pós-ocupação de seis meses a um ano, mas, depois disso, a comunidade precisa continuar sendo objeto de ações articuladas para garantir a sustentabilidade a

Entrevista

longo prazo. O bom trabalhador social é aquele capaz de desenhar bons projetos, mas sobretudo capaz de articular políticas que estão disponíveis no município, no governo estadual e federal para tornar aquela comunidade mais forte e melhorar a potencialidade daquelas famílias.

Na relação com os municípios, há casos em que existe um conceito básico de como se deve realizar o trabalho, inclusive porque em alguns lugares ele ainda é feito de uma forma que não permite a participação popular. Como trabalhar essa articulação com governadores e prefeitos?

Nós temos uma frase que é: “O planejamento é tão bom quanto quem o conduz”. A questão é que não existe desenho de programa ou de projeto que seja capaz de resultar em bons projetos. Os bons projetos são produtos das circunstâncias, dos atores que os conduzem. Isso porque muitas vezes o projeto começa errado e a comunidade vai para cima e consegue reverter e alterar o rumo, não só do desenho do projeto, mas da construção política. Na verdade, a nossa aposta não é só nos projetos específicos, mas sim fortalecer a comunidade e ampliar a participação.

É uma questão difícil, porque estamos falando de um país federativo em que os municípios têm autonomia para as suas políticas. O que nós fazemos são amarrações de funcionalidades no desenho do programa, existe um contrato de repasse de recursos, mas não resolve tudo. Temos casos em que, no meio da implementação de um projeto, é preciso buscar uma repactuação política com as comunidades e o governo local.

Muitas vezes, uma condução começa enviesada, e a própria comunidade e os movimentos sociais conseguem fazer com que ela se restabeleça em um patamar mais adequado. Agora, não existe um processo perfeito. Isso vai sendo conduzido como um produto do aprendizado, cada iniciativa é uma equação sempre complexa cujas variáveis produzem resultados diferentes. Muitas vezes, o problema não é a falta de disposição da prefeitura em consultar a sociedade, mas sim a disparidade entre os tempos políticos e os processos sociais. Por isso, temos reforçado a importância da previsibilidade de recursos anual, ou para cada dois anos. Haverá um processo de seleção possibilitando a apresentação propostas, e elas devem ser contempladas. Hoje, eu me atreveria a dizer que

as prefeituras que investiram em ter projetos foram, em grande parte, atendidas. Nós estamos quebrando a cultura de que “eu só invisto em projeto se eu tiver recursos”.

Como se resolve isso? Porque, em geral, as prefeituras que construíram esse espaço para a produção de projetos são as mais preparadas e criam, inclusive, um corpo para a produção de projetos.

Nós temos mecanismos de proteção. Fazemos uma distribuição regional, evitando que migrem recursos do Nordeste para o Sudeste, porque o Sudeste tem mais projetos. Fazemos o melhor na distribuição dos recursos com base nas potencialidades do local e, além disso, no último ano, abrimos uma linha de financiamento de projetos para que as prefeituras possam fazê-los e depois obterem recursos para a sua execução. É uma aposta para diminuir o tempo entre a apresentação do projeto e a entrega do produto final às famílias, o que é o grande objetivo.

Temos trabalhado com uma cultura cuja importância é conseguir recursos, fazer com que a obra seja viabilizada rapidamente para atender o beneficiário final. Nós temos em curso, no País, uma reestruturação institucional muito forte no setor habitacional. Quando chegamos em 2003, havia duas coisas a fazer: uma, era rever os programas no sentido de focalizar os recursos, que, naquele momento, não eram tão grandes para a camada de baixíssima renda; e a outra, era refazer o desenho institucional da área habitacional. Não há política pública que se materialize e se consolide sem que haja uma institucionalidade. Isso se deu com a Educação, com a Saúde, com a Assistência Social... Apostamos que deve haver uma institucionalidade, no município e no estado, que se ocupe desse tema. Neste sentido, evoluímos bastante.

Tínhamos, em 2004, uma pesquisa entre municípios, que apontava que 20% deles tinham alguma institucionalidade para tratar de habitação. E, normalmente, essas áreas eram ligadas às primeiras-damas. De acordo com a última pesquisa municipal que fizemos, hoje isso chega a quase 70%. Os recursos concedidos com fins específicos e a existência do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e do Sistema Nacional fazem com que o governo federal seja um indutor das políticas locais. Essas políticas vão se materializando e constituindo uma rede necessária para implantar uma política pública dessa envergadura.



Os próximos desafios são incrementar a qualidade desses atores e melhorar os projetos. Nós temos um conjunto de atores, não são somente o poder público e as comunidades, mas também a iniciativa privada. É preciso promover a eficiência nos processos de industrialização da produção, gerando economia de material nos processos e com desenhos sustentáveis sob o ponto de vista econômico, social e ambiental.

Como são pensados esses projetos de habitação popular para que incorporem lazer e outros serviços às populações que estão sendo atendidas?

Um bom projeto é aquele que consegue dar resposta a todas as carências que o diagnóstico da comunidade apresenta. Se não tem creche, faz creche; se não tem uma área de lazer, faz uma área de lazer. Para nós, esse é o bom projeto, inclusive construindo áreas em que possa haver atividades de geração de renda, uma cooperativa, por exemplo.

Na questão do Minha Casa, Minha Vida qual é o desafio? É também incorporar, nos conjuntos habitacionais, as variantes e as necessidades locais.

Costumo brincar que os intelectuais têm só o dilema, e nós temos que ter o dilema hoje e a decisão, amanhã. Temos que pôr uma regra que valha para o País e que, ao mesmo tempo, leve em consideração a variação regional. É importante ter área comercial, ter área de lazer etc., mas nem as nossas cidades hoje têm tudo junto ao mesmo tempo. O padrão estabelecido para um conjunto habitacional tem que dialogar com um padrão estabelecido na cidade, sob pena de o conjunto ficar atrativo para a classe média.

A violência é um complicador nas intervenções. Há indícios da diminuição desse impacto após as intervenções?

Temos um impacto mensurado do programa como um todo. Há indicadores de melhorias da violência, mas não temos tempo suficiente com uma intervenção que nos permita dizer o que realmente diminuiu. De qualquer forma, há experiências internacionais, como as colombianas, que trazem indicadores e apresentam um caminho.

Hoje, no tema da segurança pública, não dá mais para pensar que os municípios não têm nenhum papel. Essa é uma questão que o Pronasci [Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania] trouxe também, por sua vez, fruto de um certo amadurecimento das relações que incorporam o município como um ator importante na segurança pública. A questão da integração da polícia é sempre um tema complexo, difícil de implementar, por questões de várias naturezas, mas acho que esse é o caminho. A dimensão do território é pouco incorporada nas políticas públicas em geral, mas cada vez mais ela deve ser incorporada, para focalizar a ação

do governo, desenhar esta ação com base em um território e estabelecer uma matriz de políticas específica para cada um deles. Assim, é possível reconhecer se um território tem uma característica de fragilidade em relação à segurança ou de potencialidade de alguma atividade cultural ou econômica que pode ser reforçada.

Nós vivemos, num certo sentido, num paradoxo: estamos cada vez mais desenvolvendo tecnologias que nos permitem fazer esse tipo de leitura, mas ainda não temos nem um modelo abrangente, nem o poder público suficientemente reforçado para implementá-las massivamente no Brasil. Há cidades com maior ou menor *expertise* em determinadas áreas, mas é um desafio do próximo governo promover um trabalho de assistência técnica aos municípios que seja capaz de levar a sua capacidade de intervenção no território, capaz de planejar a sua ação de maneira mais efetiva. Isso tem a ver com recurso, mas não só. O recurso é uma dimensão importante, fundamental, mas ele sozinho não resolve se não houver um ator local suficientemente preparado.

Nesse sentido, a participação da comunidade é importante no diagnóstico de suas necessidades locais?

O repertório para se fazer esse tipo de trabalho tem que ser melhorado. Muitas vezes, o município diz que não tem dinheiro

para pagar, mas é possível usar metodologia de autocadastramento para se fazer um diagnóstico. É uma experiência muito interessante, porque ela tem uma dupla função: além de fornecer a informação para aquela comunidade, pode funcionar como um profundo instrumento de mobilização, de conhecimento e surgimento de novas

lideranças. Quando se coloca o conjunto da comunidade olhando para ela mesma, há um grau de confiabilidade desses dados, muitas vezes, maior do que um levantamento feito pelo pesquisador.

O autorrecenseamento é um mecanismo que pode funcionar bem, mas sobretudo porque é também um fator de mobilização da comunidade, um fator fundamental para gerar um bom empreendimento, por meio de um bom desenvolvimento de projeto: ter uma comunidade que consiga entender o que vai acontecer com ela, o que está acontecendo e que possa intervir nisso. Não se consegue fazer isso sem que ela esteja minimamente sensibilizada.

A obra tem o papel de alterar o meio físico. Mas ela sozinha não melhora a qualidade de vida das pessoas. O fato de construir uma praça, em si, não altera. As intervenções, em si, não alteram. É preciso sempre levar em consideração a realidade local. Por exemplo, numa determinada comunidade havia uma quadra esportiva completamente destruída, e decidiram fazer uma quadra maravilhosa, com iluminação e cercada. Porém naquele entorno só havia famílias com crianças pequenas. A quadra gerou um transtorno para aquelas famílias, porque aquilo não tinha nada a ver com aquele perímetro. O que eles precisavam ali era de um *playground*.

Um bom projeto é
aquele que consegue
dar resposta a
todas as carências que
o diagnóstico da
comunidade apresenta

Investimentos em habitação impulsionam trabalho social

Com PAC e Minha Casa, Minha Vida, atividade ganha escala, mas ainda é preciso garantir a participação da comunidade e estender o trabalho social além da intervenção física

Na última década, o trabalho social em intervenções habitacionais ganhou visibilidade e reconhecimento. A valorização é fruto de um processo, que teve início com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e foi incorporada às discussões sobre uma nova Política Nacional de Habitação (PNH). No ano seguinte, a PNH foi aprovada, sendo legitimada com a criação do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS/FNHIS), em 2005. Posteriormente se estabeleceu a aplicação de, no mínimo, 2,5% do valor do investimento para ações de participação, mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e atividades ou ações de geração de trabalho e renda para a população atendida.

O reconhecimento de parte das verbas para esse fim se deve à concepção da PNH, que não se restringe à entrega da casa ao cidadão, mas busca garantir que as pessoas tenham o direito à cidade. O trabalho social pretende, assim, incorporar o direito ao saneamento ambiental, ao transporte e a outros serviços. Também busca um modelo de trabalho, participativo e democrático, pelo qual a população se envolve no projeto. “Quando falamos do direito à moradia, estamos falando do direito a ter um lugar na cidade, um lugar de verdade, como cida-

ção”, destaca Evaniza Lopes Rodrigues, da União Nacional de Moradia Popular.

Somente com o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC 1), lançado em 2007, R\$ 235,5 bilhões foram destinados para a construção de moradias para a população de baixa renda e a urbanização de favelas. Esse valor foi 121% maior do que o previsto no lançamento do programa. O PAC 2 terá a habitação como uma das áreas prioritárias. Para o período de 2010 a 2014, está prevista a construção de 2 milhões de moradias, sendo que 1,2 milhão para famílias com renda de até R\$ 1.395, nos moldes do Programa Minha Casa, Minha Vida, lançado em 2009. Estima-se que, hoje, o volume de recursos destinado ao trabalho social (TS) corresponda a cerca de R\$ 500 milhões. Todos esses investimentos deram escala ao trabalho social, que se consolida no País.

Além da obra física

Para Evaniza, atualmente o trabalhador social está diante de “uma escala inédita”. Segundo ela, que também é membro do Conselho Nacional das Cidades, hoje há uma diversidade de programas, projetos e possibilidades de atuação. “A intervenção física busca diminuir as desigualdades. O trabalho social está junto nesse processo não só para tirar a aparência de favela, mas o conceito de favela. Não



adianta urbanizar a área se a vizinhança continuar falando que ali é a favela. Trabalhamos com uma perspectiva de processo em que é fundamental a obra física, mas que vai muito além disso, trata-se de inserção nesse território, de uma apropriação pelas comunidades”, ressalta.



Divulgação

De acordo com Evaniza, o trabalho social não se esgota com o fim da intervenção física, mas é preciso observar como a comunidade vai continuar se relacionando com as políticas públicas como um todo. Apesar dos avanços nesse sentido, ela ainda reconhece a existência de práticas autoritárias e clientelistas: “Em alguns lugares, hoje, quando se fala que se vai urbanizar uma favela, as pessoas sentem medo de perder a casa, de ser removida.”

A Política Nacional de Habitação, conforme a conselheira, criou instâncias de participação para evitar que a intervenção seja de “cima para baixo”. Como Ela explica, não há como trazer projetos prontos e tentar, simplesmente, encaixar as famílias. “Às vezes se trabalha com a perspectiva de que as famílias não se encaixam no ideal de moradia idealizado pelo projeto”, diz.

Mas, muitas vezes a própria equipe não respeita a maneira que a população vive, informa Evaniza. Como exemplo, ela cita, intervenções em comunidades que se formaram ao redor de um terreiro ou um templo, e depois da obra não há espaço para esse local com que a comunidade se relaciona. Há ainda a questão das atividades econômicas desenvolvidas pelos próprios moradores: “Muitas vezes, não conseguimos traduzir isso para a equipe física, que deve ter, sim, projetos que contemplem esses aspectos com um diagnóstico do que as famílias fazem ou querem fazer.”

Em contraposição à lógica autoritária nas intervenções, Evaniza defende processos transparentes e democráticos. O controle social, portanto, é fundamental. Ela ainda destaca a importância do fortalecimento da organização popular da comunidade que está passando pela intervenção, bem como da sua articulação com outros fóruns, outras redes, outras comunidades. “É atuação em escala, uma atuação com muitas obras acontecendo e com muitos recursos envolvidos, que pode dar um salto de qualidade também nas organizações populares e dos trabalhadores, o que também é um grande objetivo das políticas públicas”, avalia.

Vontade política

Na opinião de Margareth Coelho, da Prefeitura de Vitória (ES), o PAC “deu um choque nos municípios”. Para ela, com o programa, as cidades puderam exercitar o enfrentamento à pobreza. Daí surgiu um dilema: qual é o papel do trabalhador social? Margareth chama de “educadores de governo” os técnicos e gestores comprometidos com os processos de transformação social para a promoção da cidadania. “Educadores de governo, porque enfrentar a pobreza urbana ou enfrentar a pobreza de forma geral não é enfrentar só a falta de renda, são múltiplos os fatores da exclusão. E a equipe de campo não dá conta se não tiver a vontade política de governo de, realmente, resgatar essa dívida social”, explica.

De acordo com Margareth, cada município tem um arranjo, uma capacitação e, até, um endividamento diferenciado. “Mas todo município brasileiro tem, hoje, uma necessidade de intervenção rápida.” Ela ressalta que atualmente é possível casar a oportunidade de obter recursos com a vontade política de fazer as transformações sociais.

“Agora, nossa grande discussão passa, por trabalharmos a habitação como uma questão do conjunto das políticas sociais”, salienta. Conseguir fazer com que a gestão municipal compreenda essa diferença, para ela, facilita o processo político de integração. “A integração das instâncias de governo, da União, estados e municípios, é que, de fato, vai fazer essas transformações acontecerem de forma mais acelerada”, analisa. Mas essa integração, segundo Margareth, deve se mostrar presente. Para ela, é inadmissível haver um município com obras do PAC em um território selecionado e o Pronasci estar em outro lugar. “Temos que hipervariar esses territórios”, diz. “Costumo falar que é junto e misturado, porque junto e separado não se provoca as grandes mudanças esperadas.” Em sua opinião, o desafio do trabalhador social é fazer a discussão da habitação como um direito de moradia digna, mas articulado com o conjunto das políticas sociais.

Balanço

Segundo Inês Magalhães, secretária Nacional de Habitação, o próximo passo é que “os avanços conquistados do ponto de vista institucional e de investimento se reflitam em uma melhor

diversidade, qualidade e aderência do TS aos problemas específicos de cada uma das cidades”. “Costumamos trabalhar com os três eixos, mobilização, educação sanitária e ambiental e gera-

ção de trabalho e renda, mas hoje eles são suficientes para lidar com a complexidade de nossos assentamentos?”, questiona Inês. *(Leia entrevista com a secretária na página 6.)*

Estudos de caso

“Programas integrados são portas de entrada de combate à pobreza”

O consultor Francesco di Villarosa apresentou resultados de estudos de caso realizados em Manaus, Belém, Aracaju, Vitória, São Paulo, Curitiba, Rio de Janeiro e Baixada Fluminense. Financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pela Aliança de Cidades e com coordenação de Villarosa, o trabalho focou os componentes sociais dos projetos, e também a dimensão urbanístico-arquitetônica e a institucional.

Analisando o TS realizado nos programas, Villarosa identificou quatro eixos de atuação: trabalho social em apoio à intervenção física; ações de setores sociais visando à inclusão social e/ou ao desenvolvimento local; fortalecimento das organizações da sociedade civil; fomento à participação da comunidade.

O consultor explica que o primeiro eixo concentra as ações de mobilização,

cadastramento, abertura de frente de obras, acompanhamento dos reassentamentos, entre outras atividades, que são as mais pesadas e as principais do trabalho social. “Esse é o eixo mais consolidado e sistematizado no País”, diz. O segundo eixo busca promover a articulação intersetorial para promover o desenvolvimento local e a inclusão social, e ultrapassa a intervenção física. Já as ações do terceiro e quarto eixos, muitas vezes, estão interligadas. “Na medida em que se busca o fortalecimento das organizações, pretende-se também que elas tenham mais voz e que possam, portanto, contribuir e participar mais ativamente do planejamento e da gestão dos programas. Podemos falar de um terceiro e único eixo ligado ao fortalecimento do capital social local e ao empoderamento das entidades e da própria comunidade”, ressalta.

Conforme Villarosa, equipes sociais qualificadas, motivadas e multidisciplinares são um fator de sucesso dos programas. Por outro lado, nota-se a falta de inovação metodológica, às vezes, com a tendência de repetir os mesmos instrumentos em contextos diferenciados. Além disso, vale lembrar que o trabalhador social se depara com problemas contantes nas comunidades, como o choque entre a burocracia e a informalidade, a dificuldade no uso dos espaços coletivos, em relação à convivência e às regras condominiais, entre outras, e, por fim, a disposição do lixo.

Villarosa destaca que programas integrados são “portas de entrada para combater a pobreza”. De acordo com ele, as ações do trabalho social devem estar inseridas em políticas sociais locais, seja da prefeitura ou do estado. “As equipes sociais não devem conduzir determinadas ações de forma isolada das políticas sociais, mas o programa pode ser o eixo catalisador das diferentes políticas”, afirma.



São Paulo (SP)

Nos estudos, o consultor observou que as demandas sociais, normalmente, são capturadas no trabalho de campo, seja na fase do cadastro, ou nos constantes contatos estabelecidos entre as equipes e a população. Entretanto, muitas vezes, a própria equipe não consegue solucionar a demanda, que acaba sendo encaminhada às respectivas secretarias setoriais municipais ou do estado. Isso causa atrasos e corre-se o risco, diz Villarosa, de a demanda ser “mastigada dentro da burocracia, sem conseguir dar uma resposta em tempo útil”. Ele recomenda aos gestores tentar descentralizar e desburocratizar o que for possível.

Trata-se de um desafio, afinal, a intersetorialidade rompe com uma tradição consolidada no setor público de setorização e verticalização do *modus operandi*. “Em muitos casos, é interessante começar em pequena escala, ou seja, em vez de articulação com muitos setores ao mesmo tempo, começar com aqueles que têm uma presença mais forte no território para atender algumas das demandas que são prioritárias. Dessa forma, ganha-se visibilidade, cria-se consenso e massa crítica para poder, depois, expandir a articulação.”

Outra maneira de promover a intersetorialidade é incentivar as secretarias setoriais a se articularem com o programa de urbanização. Os incentivos podem ser desde equipamentos sociais, como escolas e unidades de saúde, até ações de fortalecimento institucional, por exemplo, capacitações.

Villarosa ressalta que, normalmente, as ações de geração de trabalho e renda tendem a ser pontuais, com dificuldades de alcançar escala e sustentabilidade. “É uma área em que é preciso trabalhar com diagnósticos mais rigorosos das vocações e dos mercados locais.” Ele relata que, normalmente, são capacitados milhares de trabalhadores da comunidade, porém, raramente é feito um levantamento sobre o que aconteceu com as pessoas que receberam a qualificação profissional. Não se sabe se os trabalhadores

É preciso dar um salto de qualidade no sentido de uma maior profissionalização do trabalhador social. Por outro lado, há necessidade de detalhar quais são os produtos desse trabalho

encontraram emprego, quanto tempo levaram para isso ou se abriram sua própria empresa. “Pequenas amostras seriam importantes para criar uma cultura de monitoramento”, analisa.

Capital social

Villarosa relata que, nos estudos, foram registrados muitos casos de sinergia entre o fortalecimento das organizações e o fomento à participação da comunidade. Em alguns, essa associação foi positiva, criando novas lideranças e espaços de participação. Em outros, porém, houve a ocupação das instâncias por associações locais, reproduzindo práticas personalísticas entre elas e o poder público. Villarosa sugere alguns padrões mínimos a serem respeitados nessa área, ligados à transparência de representatividade e democracia, inclusive colocando-os como condicionantes para investimentos e liberação de recursos.

“Esse é um processo de longo prazo”, avalia. De acordo com ele, foram vistas situações com grande participação da população, mas, com a conclusão do programa, ela foi se diluindo e até desaparecendo. Nesse ponto, a articulação do programa de urbanização com as políticas públicas locais é positiva, principalmente as que tenham instâncias institucionais de participação.

Pontos críticos

Por intermédio de grupos focais realizados em algumas cidades brasileiras, financiados pelo Banco Mundial, foram levantados diversos pontos críticos do trabalho social. O primeiro, é a sua integração com a intervenção física. “Imaginamos um programa como uma cadeia de produção, onde há uma seqüência de ações, às vezes essa cadeia não está integrada. Tem-se um tempo da ação social; um tempo da elaboração do projeto; um, da própria obra; um, da fiscalização e outro, da regularização fundiária, que não coincidem. A seqüência é interrompida. Em muitos casos, falta integração organizacional”, sustenta.

Por outro lado, experiências que conseguiram criar cadeias com seqüências foram bem-sucedidas. Na área de geração de trabalho e renda, por exemplo, há êxito, quando além de cursos profissionalizantes e apoio a cooperativas, os projetos foram concluídos também com o apoio à comercialização. “Essa é uma tarefa que necessita de um trabalho social intensivo e de longo prazo, de aproximadamente uma década”, diz Villarosa.

Como em outros aspectos do TS, no caso da geração de trabalho e renda, a intersetorialidade também é fundamental. Mas ele alerta: “Não é o trabalho social que promove a intersetorialidade, esta já deve ser parte do programa de governo da prefeitura.” Villarosa destaca que é fundamental que o plano de desenvolvimento local seja elaborado em conjunto com todos os setores, e não apenas pela equipe social da Habitação.

Outro ponto levantado pelo estudo é sobre quem faz o trabalho social. Conforme Villarosa, há casos em que a equipe é contratada pelo mesmo órgão que executa a obra e há outros casos de terceirização e de situações mistas. Das análises, algumas lições foram levantadas: “A terceirização pode ser apoio, não referência. A referência deve ser uma equipe da prefeitura ou do estado.” Em caso de terceirização, ele entende que só funciona quando há uma seleção e uma



Morro das Pedras - Belo Horizonte (MG)

supervisão adequada. “Registrou-se, em muitos casos, a falta, no mercado, de recursos humanos capacitados para o trabalho social na área de habitação de interesse social”, comenta.

A formação do trabalhador social e as competências necessárias, mudaram. Atualmente, Villarosa avalia que faltam conhecimentos e práticas gerenciais às equipes sociais. “A função da equipe não é somente a interação com a população, o atendimento, mas a gestão de processos e recursos.”

Para ele, é preciso dar um salto de qualidade no sentido de uma maior profissionalização do trabalhador social. Por outro lado, há necessidade de detalhar quais são os produtos desse trabalho. “Em muitos casos, o TS se limita a criar um ambiente favorável para as ações de urbanização. Não que isso não seja importante, muito pelo contrário. Mas, pode faltar nisso uma visão de desenvolvimento de longo prazo e de ampla escala. Isso tudo indica, provavelmente, a necessidade de algumas mudanças na estrutura curricular dos cursos universitários e necessidade da educação continuada.”

Villarosa considera que são necessárias mudanças também na parte de diagnósticos e uso da informação na elaboração de relatórios. Ele concorda com a tese de que inovações metodológicas são bem-vindas, como o auto-cadastramento e diagnóstico rápido participativo, com a conscientização das comunidades sobre a importância gerarem e gerirem informações como um meio para criar lideranças.

A pós-ocupação foi outro item discutido nos grupos. Villarosa destaca, novamente, a importância da intersectorialidade: “A articulação com as políticas locais é algo que deveria começar antes do início do projeto, mas que é absolutamente vital que seja efetivada depois da conclusão da pós-ocupação para haver continuidade.” Nesse ponto, fica a questão: até onde vai a responsabilidade do trabalho social na pós-ocupação? De acordo com ele, há uma “tendência de considerar como tarefa do social a ‘tutela’ indefinida da comunidade”. “Claro que tem que contribuir, mas existem responsabilidades institucionais de outros setores, que muitas vezes se retiram

exatamente porque na linha de frente está a equipe social”, completa.

O último ponto crítico levantado é a questão da violência, que, diz Villarosa, representa um obstáculo ao trabalho social. Muitas vezes a equipe é impedida de entrar na comunidade em determinados horários e dias da semana. Mas além de prejudicar o trabalho em si, a população é intimidada a participar. Ele ressalta que há experiências promissoras de articulação com a segurança pública. “Vimos algumas situações com as quais a equipe social conseguiu lidar. Claro que não resolveu o problema, mas pelo menos se conseguiu avançar com o trabalho, com a obra e, de alguma forma, beneficiar a população”, conta.

Para isso, Villarosa pontua algumas condições que permitiram a atuação: a existência de lideranças locais enraizadas e não cooptáveis; intimidade da equipe social com a área; uma equipe que tenha capacidade de negociação. “Com essas condições, provavelmente, mesmo em situações de elevada violência, as equipes sociais podem conseguir avançar no trabalho”, finaliza.

Mais que uma casa

Intervenções habitacionais buscam garantir o acesso a direitos sociais e integrar assentamentos à cidade. Para isso, há uma série de etapas a serem cumpridas, que se iniciam com a elaboração de um plano, envolvendo a questão física, fundiária e social

Arquivo/Ministério das Cidades



A moradia foi alçada a direito social, em 2000, pela Emenda Constitucional 26, somando-se aos outros direitos listados no artigo 6º da Constituição Federal. A moradia também é considerada um direito fundamental da pessoa humana, constando na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. No Brasil, a Política Nacional de Habitação considera que esse direito vai além de uma casa para morar. O verdadeiro direito à moradia se concretiza quando o ci-

dadão tem acesso a outros bens e serviços, tem direito à cidade como um todo.

Com 84% da população do País vivendo em áreas urbanas (Censo 2010), é cada vez maior o número de intervenções de habitação nas cidades, incentivadas por programas como o PAC. O objetivo é fazer valer esse direito, dando dignidade a quem mora em habitações precárias. As Nações Unidas estimam que aproximadamente 26% da população urbana brasileira vive em favelas, em geral nas periferias das cidades.

“A periferia é geograficamente composta pelas áreas que ficam nas extremidades, mas no Brasil está ligada à condição social e material”, define Maria da Conceição Freitas, da Central Única das Favelas (Cufa). As favelas são fruto da desigualdade social, que leva pessoas a espaços desprovidos dos outros direitos sociais, assim, para Maria da Conceição, quando se pensa em desigualdade, “é preciso validar a comparação entre os diferentes espaços sociais e territoriais de uma cidade”.



Arquivo/Ministério das Cidades

Sururu do Capote - Maceió (AL)

As favelas, como afirma a ativista, “são aglomerados habitacionais, com disposição visivelmente irregular e desprovidos de acessos básicos que determinam a qualidade de vida”. Em qualquer região do País, elas apresentam as mesmas características, ou seja, a mesma realidade socioeconômica. “O abandono, o descaso e as ausências fazem desses espaços lugares com altos índices das mais variadas formas de violência”, afirma.

A principal consequência, segundo Maria da Conceição, é a contradição desses espaços, pois ao mesmo tempo em que são vistos como fora do padrão de normalidade, o padrão de quem vive neles é normalizado. Os estigmas negativos prevalecem em relação à dignidade.

“A favela abarca sujeitos anônimos, desfavorecidos, em total invisibilidade e nivelados horizontalmente como iguais. São escravos da contemporaneidade, em contínuo processo de negação da sua cidadania”, diz. Para Maria da Conceição, a favela é vista sob diversos olhares: “A academia faz cortes para dialogar com as fontes e pressupostos teóricos; a força policial a vê como um espaço para aplicar repressão; o crime organizado nela atua como território de disputa de facções; alguns

candidatos a visitam como curral eleitoral; instâncias de poder muitas vezes não a enxergam; a classe média a estigmatiza, como uma ameaça à sua paz, e os favelados a veem como alternativa de moradia distante do asfalto.”

Maria da Conceição vai fundo na crítica e analisa que uma minoria beneficiada da sociedade brasileira, abastada materialmente, reproduz a grande contradição que contorna as zonas periféricas. “As favelas, com seus becos e vielas, são fruto de uma construção social que segregou a pobreza à margem da sociedade, como forma de mantê-la distante para a manutenção da ordem social e assegurar riqueza de poucos”, dispara.

De acordo com Maria da Conceição, é preciso superar a ideia de favela como um contraponto da cidade. Ela remete a Roma antiga para indicar um caminho nesse sentido. “Lá, a condição para ser cidadão estava ligada à posse da terra. Quem não possuía a terra era destinado à escravidão”, explica.

Integração para evitar cidades partidas

Na contemporaneidade, um dos grandes desafios das intervenções

habitacionais em assentamentos precários é a regularização fundiária, garantindo o acesso a serviços nos novos reassentamentos. Na opinião de Claudius Vinicius Leite Pereira, da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), é preciso intervir qualitativamente, ou seja, dentro das vilas e favelas, “recuperando esses espaços para a moradia, no sentido de manter as vilas onde estão”. A exceção é quando as comunidades estão em áreas de risco. Geralmente, lembra ele, os habitantes têm atividades ligadas à comunidade.

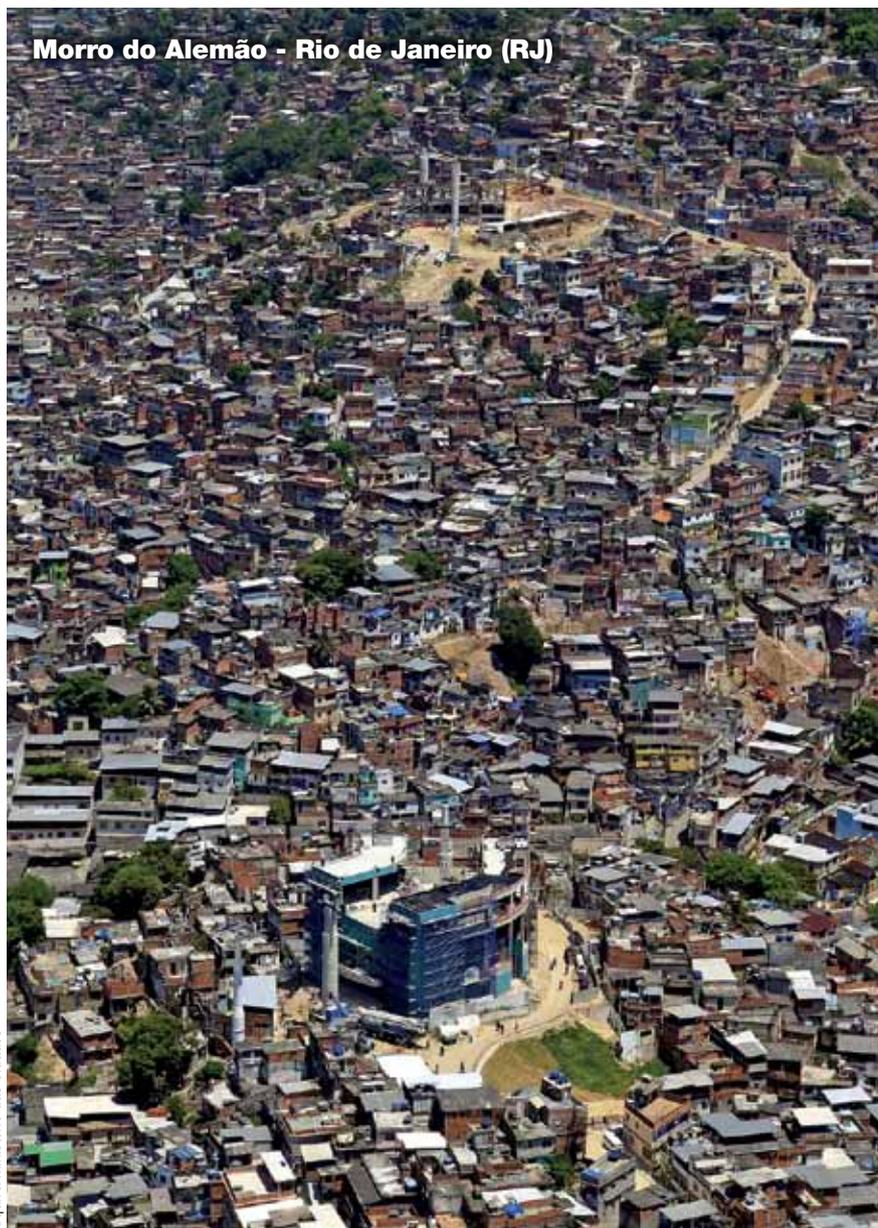
Para garantir o direito à moradia é preciso intervenções estruturais, com medidas que deem sustentabilidade e recuperem o espaço urbano. “Precisamos promover transformações profundas em um assentamento existente e integrá-lo à cidade, reconhecê-lo como cidade. A arquitetura deve acompanhar esse conceito”, explica Claudius. “Encaramos isso como um direito constitucional. Nós estamos construindo cidadãos, nosso objetivo é que as pessoas se emancipem”, finaliza.

Milton Botler, da Prefeitura de Recife, chama a atenção para o fato de que as pessoas das áreas de assentamentos encontram-se numa situação de marginalidade. É um desafio para o trabalhador social, que, como ele destaca, muitas vezes se depara com problemas relacionados ao vício, como o alcoolismo. Daí a importância do preparo da comunidade antes da intervenção e no acompanhamento após a mudança. “Até que ponto ele [o trabalhador social] tem uma dimensão mesmo do cotidiano ou uma pretensão de ensinar as pessoas a viver de forma diferente?”, questiona Botler. Mas ele reconhece que, na verdade, é uma situação conflituosa para o trabalho social, pois a intervenção implicará uma mudança. “Nem sempre isso se dá de uma forma saudável ou amigável.”

A capacitação para o trabalho, conforme Botler, também deve fazer parte do rol de programas para fazer valer o direito à cidade. “As pessoas têm que se integrar na sociedade e na cidade”, entende.

Rompendo as barreiras da desigualdade

Habitações precárias compõem o cenário de grande parte do Hemisfério Sul. Integrar essa enorme população é o desafio das políticas públicas

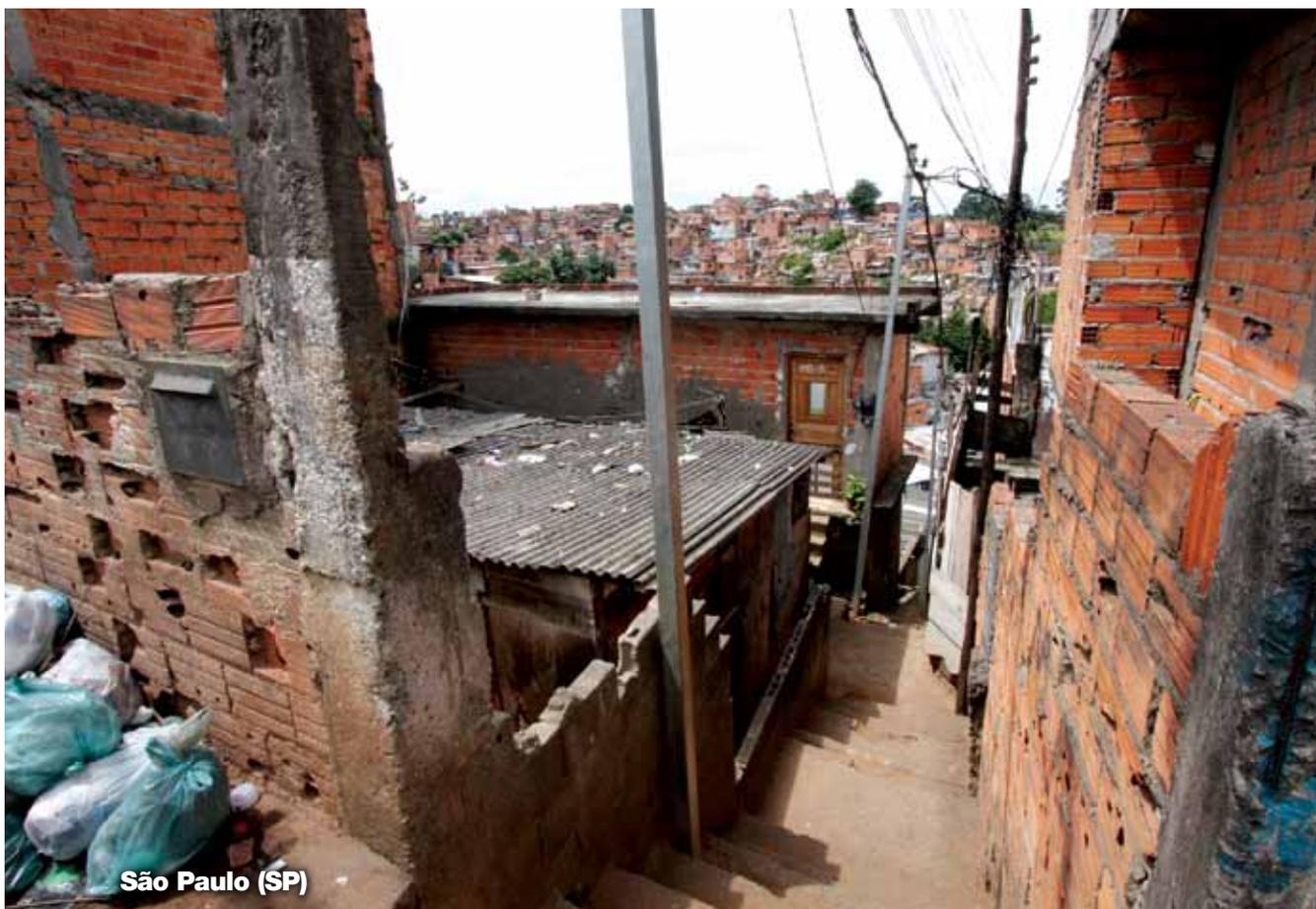


“Estamos num contexto de mundo globalizado, cuja marca é a desigualdade. É desse cenário que estamos falando quando se trata da questão do trabalho social na política de habitação no nosso País.” Assim a assistente social Dirce Koga, doutora em serviço social pela PUC/SP, contextualizou onde se inserem os diversos programas desenvolvidos no Brasil. Para ela, é preciso observá-los numa visão de totalidade, onde os casos estão inseridos, e não o contrário.

A professora faz uma reflexão sobre a raiz do problema habitacional. Famílias que vivem em morros, em áreas de risco, em condições precárias, sujeitas a todas as intempéries, enquanto outras residem em mansões de luxo. Dirce cita Ladislau Dowbor, economista, doutor e professor da PUC/SP. Ele destaca que os 20% mais ricos do planeta concentram quase 83% das riquezas do mundo. Para dois terços da população mundial, restam 16% das riquezas, o que produz uma intensa concentração de populações em determinados territórios, e com as mudanças climáticas, os mais pobres serão mais prejudicados por seus impactos.

“Um terço dos nossos moradores das áreas urbanas sociais, cerca de 1 bilhão de pessoas, se encontra em situações de extrema pobreza e morando em assentamentos precários”, afirma Dirce. No caso do Brasil, ela aponta desafios específicos para políticas públicas, como a dimensão continental do país, a diversidade regional e cultural e a alta desigualdade social.

Diante desses desafios, Dirce observa a existência de distâncias ou desconexões. A primeira, é entre a política pública e o cotidiano do território. “Vivemos



uma síndrome entre o telescópio e o microscópio”, compara, indicando que se deve considerar a multiplicidade de agentes, de práticas e redes, sem desconhecer a visão social, regional e global dos problemas. “No cotidiano, muitas vezes, nós vivemos esse dilema, entre aqueles que parecem enxergar a mesma realidade só que sobre lentes diferentes.”

Para a pesquisadora, esse distanciamento é muito sério, pois não permite enxergar a complexidade do País. Em relação à distribuição demográfica, por exemplo, no estado de São Paulo, há a capital, com 11 milhões de habitantes, e Borá, com 800. Ambas as cidades são consideradas iguais do ponto de vista político-administrativo, mas do ponto de vista de gestão existe uma grande distância.

Além da diversidade dos territórios, Dirce ressalta que, no Brasil, a questão fundiária não está resolvida, o que produz intensos conflitos. Para ela, tocar nesse ponto é falar das relações de poder que estão em jogo. “Os nossos territórios estão

em disputa cotidiana”, diz. “Quando se observa a desigualdade nos nossos territórios, vemos que ela se repete em escala.”

Dirce salienta que em praticamente todas as cidades brasileiras há bolsões de pobreza e de riqueza. Mas há cidades onde a desigualdade é tamanha que a exclusão é quase homogênea. “São questões estruturais, de médio e longo prazos, não será um programa ou uma política que vai resolver.”

A Fundação AVSI atua há 27 anos no Brasil, em 11 estados, e está presente em 39 países. Diversos projetos de desenvolvimento urbano já foram realizados aqui, em parcerias e cooperação internacional com o governo da Itália, Aliança de Cidades, Banco Mundial e União Europeia, além de instituições públicas locais. Para o diretor da AVSI no Brasil, Fabrizio Pellicelli, a pobreza alcançou uma dimensão muito grande. Ele defende que os projetos pontuais ganhem escala e ressalta que não se trata apenas de uma questão ligada à urbanização de favelas, mas ao

desenvolvimento de um território dentro de um município.

Nos projetos brasileiros, Pellicelli calcula que a parte social corresponda a 25% da obra física e que se trata de um trabalho para garantir um processo participativo e o desenvolvimento de pessoas. “O homem precisa de um desenvolvimento integrado.” Essa integração, segundo ele, é fundamental para que a pessoa inicie uma transformação, um percurso para o desenvolvimento.

Rômulo Paes de Sousa, secretário do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a resposta para essa situação de desigualdade está na integração. Ele defende que se aprofundem as parcerias entre governos federal, estaduais e municipais. Mas considera que o Brasil está passando por uma mudança, tanto em relação à expectativa de vida crescente quanto ao aumento da renda da população, que mudou a sua capacidade de compra e a sua aspiração, e também ao impacto muito grande na construção de habitações e de ou-

tros equipamentos. No entanto, Paes avalia que as demandas em termos de políticas sociais são mais complexas: “A questão é como converter políticas para que elas se encaminhem em uma mesma direção de forma integrada, como resposta a esse contexto mais complexo, e, ao mesmo tempo, mais pleno de oportunidades.”

A integração, de acordo com Paes, começa no nível jurídico. Em seguida, é necessário um compartilhamento dos meios, por exemplo, a utilização do cadastro único como referência para programas de habitação social. Por fim, deve-se chegar a uma etapa de ações coordenadas. “Isso implica que os objetivos estejam definidos, que as atribuições de papéis sejam claras, que as instâncias de coordenação existam, para aproximar conflitos e processos. Ou seja, que tenhamos de fato o funcionamento disso.”

Outros serviços e habitação

O trabalho social, para Paes, também depende dessa integração de vários setores, como educação, saúde, segurança pública, transporte e outras necessidades. “É mais fácil chegar com a moradia do que com o entorno de serviços, a não ser que haja fortes motivações econômicas, mas quando estamos falando de populações mais empo-

brecidas, o Estado tem um papel fundamental. Porém, mais difícil do que chegar com serviços é prestar serviços de qualidade.”

Se, no Brasil, a dimensão do país e a desigualdade são desafios para o trabalho social, na Índia, essa realidade é ainda mais complexa. Na região metropolitana de Mumbai, por exemplo, 60% da população vive em favelas. Segundo a indiana Celine D’ Cruz, representante da Aliança de Cidades e que, no início da década de 1980, coordenou um programa buscando soluções para aquela população, “a habitação não é um problema para um participante somente. O presidente não consegue resolver esse problema sozinho, os trabalhadores sociais também não, a própria comunidade também não”. Para ela, “está claro que todos precisam trabalhar juntos para resolver essa questão”.

De acordo com Celine, na Índia, além das pessoas em habitações precárias, há milhões de indivíduos vivendo nas ruas. Um dos problemas no início do programa era a demolição das casas pelo governo, a cada 20 ou 30 dias, o que obrigava as pessoas a reconstruírem. Por outro lado, ela diz que os trabalhadores sociais não sabiam como resolver os problemas e nem como buscar uma solução possível.

“Não havia nenhuma informação sobre os habitantes das favelas.” Celine diz

que havia muito preconceito e mitos de que aquelas pessoas eram inúteis, desempregadas, responsáveis pelos crimes da cidade, prostitutas, e assim por diante. “Era pior ainda para os habitantes das ruas, porque pelo menos os habitantes das favelas tinham o seu terreno, o seu território.”

A busca por soluções começou com temas menos controversos. A equipe percebeu que era possível falar sobre questões da comunidade, como saúde e educação, antes de chegar à habitação. Segundo Celine, parte das famílias sofria de tuberculose. O trabalho começou encontrando essas pessoas e tentando ajudá-las a seguir um tratamento. A equipe foi até uma clínica e perguntou: “Suponhamos que a população da favela se organize. Se ela vier até vocês, há possibilidade de cadastrar as pessoas, fazer o teste de tuberculose e o tratamento necessário?”. A clínica aceitou. E, assim, a equipe foi buscando apoio em outras áreas, aproximando a população dos serviços e do poder público.

O próximo passo foi fazer um levantamento de quem morava nas favelas, quantos assentamentos existiam na cidade, quem eram aquelas pessoas, de onde vieram, há quanto tempo moravam ali, entre outras questões. “Ao realizarmos esse levantamento do perfil dos assentamentos, identificamos os líderes dessas comunidades, que ficaram muito interessados e queriam saber o que estávamos fazendo”, relata.

Celine ressalta a importância da própria população ser protagonista e diz que o trabalhador social tem que ajudar a organizá-la. “Temos que redefinir nossos papéis, porque podemos ser uma grande força e causar uma grande diferença, especialmente na habitação”, sustenta. Para ela, o Brasil passa por um momento único, quando estão sendo construídas e entregues muitas casas. “Se vocês não sabem o quão especial e importante isso é, devem ir à Índia, porque isso não está acontecendo por lá.” O fundamental, em sua opinião, é que o trabalho continue após as pessoas se mudarem, para que cuidem de suas novas casas, sem que tenham de vendê-las ou que a área se transforme numa nova favela.



Breno Pátero - Portal PBH

Belo Horizonte (MG)

Conhecer o território é o primeiro passo

Para especialistas, projetos devem contar com a participação de toda a equipe social, com um bom diagnóstico, e ter como objetivo a inclusão social

Toda intervenção habitacional começa com a elaboração do projeto. Mas como construí-lo? Kleyd Taboada, assistente social e especialista em habitação de interesse social, afirma que, antes de mais nada, o projeto deve estar ancorado na “Política Nacional de Habitação, nos planos locais de habitação ou de desenvolvimento urbano e nas diretrizes do governo local para o setor de habitação de interesse social”.

Outra questão fundamental para um bom projeto é o diagnóstico, que deve conter o máximo de informações sobre o território, sobre as famílias e como elas se relacionam com o espaço. Na opinião de Kleyd, com um bom diagnóstico, produz-se um bom projeto. Ele deve fornecer condições para quem for executá-lo e monitorá-lo entender as situações do território, bem como indicar o caminho para atingir o objetivo proposto.

Kleyd levanta duas questões fundamentais: a integração das equipes e a transparência de informação. “Quanto mais a nossa ação e o nosso propósito puderem ser conhecidos, discutidos, levados e enriquecidos com a contribuição das pessoas para quem ele [projeto] se destina, melhor”, ressalta.

O projeto deve contar com a colaboração de toda a equipe que nele irá atuar. Kleyd destaca que todos devem

participar da sua elaboração ou, pelo menos, da discussão dos grandes itens e objetivos. Além disso, ele deve ser um pacto entre a equipe e a população. Não se trata de cumprir uma formalidade para obter recursos, precisa ser um compromisso com objetivos claros, simples e mensuráveis. Nele deve constar a descrição do método de trabalho e as referências teóricas. Os tempos e modos de trabalho, com etapas e fases, também devem ser explicitados. Vale lembrar que o cronograma tem que estar ajustado com a engenharia das obras.

As ações de remanejamento e assentamento, segundo Kleyd, também devem estar descritas, informando quando e como elas serão executadas. Por fim, o projeto deve indicar formas de avaliação e de aferição de resultados.

Foco no território

Para Kátia Melo, da Diagonal Urbana, a referência do projeto deve ser o território. A intervenção deve ter uma abordagem integrada, com uma equipe multidisciplinar. Assim como Kleyd, para ela, a base é um diagnóstico integrado, que possibilite um plano global, permitindo hierarquizar, priorizar e definir, em conjunto com as comunidades, quais são as intervenções.

A visão do território, de acordo com Kátia, é baseada nas ideias de Milton

Santos. “Ele dizia, por exemplo, que o território em si não é um conceito, ele só se torna um conceito utilizável para análise social, quando se considera seu uso”, explica. “Quando fazemos a leitura do território, fazemos a leitura da relação sujeito-espaço”, completa.

Kátia destaca que devem ser considerados o ritmo de vida, as histórias de vida, as trajetórias, vínculos sociais, entre outras questões subjetivas. Para ela, a abordagem do trabalho deve ser socioterritorial. É necessária a articulação em rede entre os diversos atores que compõem esse território, integrando um conjunto de programas e de ações. “Isso significa deixar de pensar setorialmente, por secretaria, e começar a pensar quais são, de fato, as necessidades e as potencialidades daquele território. É o território que demanda as suas necessidades.” Na sua opinião, os projetos habitacionais devem trabalhar com quatro dimensões: socioeconômica; urbanístico-ambiental; jurídico-fundiária; e socio-organizativa.

Ela ressalta, ainda, que essa abordagem com base no território significa romper com muitas lógicas: “Saímos da lógica da proximidade física, por exemplo, para as lógicas das aproximações sociais. Da lógica da emergência social, para a lógica do desenvolvimento social. Da lógica da homogeneidade, de que são todos pobres, portanto, têm as mesmas características, para a lógica das complexidades, das diferenças. Da lógica de uma negociação unilateral, em que o agente promotor vem com uma proposta pronta, para a lógica do diálogo social.”

Kátia explica que se trata de pensar numa gestão em rede, compartilhada, em que ações isoladas são substituídas



Rio Anil - São Luís (MA)

por ações integradas. “Se queremos uma mudança social, uma transformação daquele território, precisamos mudar a nossa lógica”, afirma. No entanto, para esse enfoque de trabalho social, “a complexidade cresce, mas as respostas também crescem”.

Kátia também destaca o papel de uma outra ciência: a Comunicação Social. “Ela é extremamente complementar e importante para o trabalho social”, avalia. Mas que se trata de uma comunicação capaz de estabelecer um diálogo social, como formação, dando voz ao território, identificando as complexidades, tensões e conflitos. Trabalhando há 20 anos na área, Kátia Melo considera que, no País, as experiências de gestão integrada têm crescido. “É uma construção conjunta, que depende de muitos esforços e do trabalho de todos. E o protagonismo da área social é extremamente importante.”

Segundo Kátia, a intervenção gera melhoria na qualidade de vida, transformação na dinâmica de ocupação do território, demandas para o setor público, novos custos para o orçamento familiar

das famílias, mas também “expectativas, esperanças, medo, tensão, resistência, conflito, ruído, negação...”.

A recomendação é realizar um trabalho socioeducativo pensando questões fundamentais como autonomia e recuperação da autoestima da comunidade. “Isso requer do técnico social, dos técnicos físicos de engenharia e de quem esteja na escuta daquela população, uma disposição muito grande de ouvir e a capacidade de dar respostas. Isso é uma grande ousadia quando há várias ações que dependem, muitas vezes, de outros organismos. Mas é preciso a abertura e confiança, tendo o diálogo como valor.”

Arranjos institucionais

Para Rosana Denaldi, professora da Universidade Federal do ABC, ainda há uma integração insuficiente entre as equipes de projeto, obra e regularização. “O trabalho social ainda é entendido como tema do assistente social ou do técnico social.” Às vezes, na sua opinião, o trabalho é deslocado de uma política social e urbana mais ampla e nem sempre é desenvolvido

por um governo comprometido com processos de inclusão social.

O trabalho social é desenvolvido de forma diferenciada em cada cidade. De acordo com Rosana, os municípios têm arranjos institucionais variados, sendo que em alguns é mais fácil trabalhar a interdisciplinaridade e a integração de políticas, e em outros, não. “Para elaborar o plano de trabalho, necessariamente, deveríamos pensar que temos que construir uma cultura interdisciplinar. E a estratégia do quadro do trabalho social deve buscar a interdisciplinaridade.”

Rosana avalia que o foco do plano de trabalho social deve ser “a viabilização da intervenção na área de habitação e a estratégia do ponto de vista da inclusão social dessas famílias, do acesso à moradia digna, da sustentabilidade dessa intervenção e da integração de políticas e programas sociais”.

Para Emeri Ângels, coordenadora de Sustentação ao Negócio da Caixa Econômica Federal em São Paulo, por conta da dimensão do Brasil, as realidades são muito distintas e, por isto, vários municípios



Manguinhos - Rio de Janeiro (RJ)

não dispõem nem de assistentes sociais, nem de pessoas no quadro para desenvolver esse trabalho. “A Caixa procura integrar as cidades que não têm essa dinâmica. O que precisamos é cada vez mais do desenvolvimento institucional das prefeituras”, observa.

Com o objetivo de contribuir com as prefeituras, a Fundação Vale atua onde há operação da empresa. A ideia da companhia, segundo Andréia Rabetim, gerente de Relações Intersetoriais, é contribuir de forma estruturante com esses territórios. “Procuramos reforçar o papel do Estado”, afirma. “A mineração tem data marcada para entrar e para sair, o minério é finito, o nosso compromisso é além da gestão de impacto.”

Desconexões

A assistente social e professora da PUC/SP Dirce Koga sustenta que há três tipos de desconexões nas intervenções. A primeira, é entre a política pública e o co-

tidiano do território. A segunda, entre os próprios territórios. Já a terceira, entre as tipologias dos territórios e as dinâmicas territoriais presentes nesses territórios. “Vivemos uma síndrome entre o telescópio e o microscópio”, comenta ela sobre a distância entre a administração, a gestão e quem está diretamente envolvido nos processos. “No cotidiano, muitas vezes, nós vivemos esse dilema, entre aqueles que parecem enxergar a mesma realidade só que sobre lentes diferentes. Ora aparece o telescópio, ora aparece o microscópio, e parece que essas duas lentes não conversam, não dialogam.”

De acordo com Dirce, o território, às vezes, é “mais um espaço geográfico administrativo para identificar as famílias, os usuários ou, enfim, aqueles que serão beneficiados ou assistidos pelas políticas e não como um local de vivência”. Essa situação é agravada pela dimensão territorial do Brasil, que oculta a complexidade e diversidade dos territórios nacionais. “Nós temos uma grande diversidade do ponto de vista po-

pulacional: cerca de 80% dos habitantes do País moram em 4 mil cidades pequenas; por outro lado, 20% da população brasileira mora em metrópoles, nas cidades com mais de 1 milhão de habitantes, ou seja, em torno de 15 municípios”, descreve. Essa diferença populacional e demográfica reflete-se na gestão, que é diferente num município como Borá, com 700 habitantes, e em São Paulo, com 11 milhões.

Sobre as tipologias territorializadas e as dinâmicas territoriais, Dirce analisa que atualmente vive-se um *boom* de índices. Por um lado, é positivo, mas ela ressalta: “As tipologias são retratos de determinado momento e de determinadas características que os dados estatísticos são capazes de captar. O território tem vida, é muito mais do que uma tipologia de vulnerabilidade, ou de pobreza, ou de exclusão”, explica. “É fundamental que o trabalho social compreenda o que está por trás dessas tipologias, que são dinâmicas de vida diferenciadas”, finaliza.

Um processo de intervenção física e social

Reassentar famílias em novas moradias envolve diversas atividades, que são levadas em conta na obtenção de empréstimos

Uma série de programas habitacionais tem se espalhado pelo País afora. Relatório da ONU, divulgado em 2010, aponta que a população favelizada diminuiu 16% em relação a 2000. Aliadas ao crescimento econômico, iniciativas têm provocado mudanças e amadurecido as práticas e critérios dos trabalhos desenvolvidos, inclusive o social.

Tássia Regino, secretária de Habitação de São Bernardo (SP), avalia que todas as propostas buscam cumprir o direito à moradia como consta na Constituição. No entanto, há diversos desafios a serem vencidos e, entre eles, está a questão do tratamento dos proprietários não residentes. “Como tratar as situações em que o direito à moradia está desvinculado da propriedade que gerou aquele direito, porque é aquela benfeitoria que vai ser reassentada?”, questiona.

Nesse sentido, o Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (Prosamim), adota a indenização ao proprietário morador e também ao não morador, sendo que para cada moradia existe um tipo de solução. Já Tássia considera que o bônus-moradia é uma boa solução, pois oferece agilidade ao processo, mas muitas vezes é inviável economicamente. No caso de São Bernardo, por exemplo, o programa

trabalha com a reposição de moradia por moradia. “Isso significa que os locatários são atendidos, o que gera um contencioso enorme entre o proprietário e o ocupante.”

Mas essa é apenas uma das questões práticas enfrentadas para fazer valer o direito à moradia digna. Para Tássia, é preciso assegurar, durante a obra, a minimização de deslocamentos temporários e garantir que o plano de reassentamento seja executado de forma harmônica com as obras de infraestrutura. Ela ainda elenca uma série de critérios e diretrizes, como: incorporar a ação social no conjunto de atividades que antecedem o processo de reassentamento das famílias; planejar momentos de formação e discussão com as famílias; envolver as entidades locais, prover atividades de desenvolvimento econômico; prever unidades de comércio no projeto físico antecipadamente, entre outras.

É preciso assegurar, durante a obra, a minimização de deslocamentos temporários

Tássia lembra também que é preciso garantir a assistência às famílias durante as obras, já que normalmente os programas buscam evitar remoções. Ainda no caso de São Bernardo, a solução transitória adotada é o auxílio-aluguel. Diante dos desafios, o fundamental, para ela, é elaborar um bom projeto, que contemple o conjunto de atividades que serão desenvolvidas detalhadamente, seguindo as condicionalidades determinadas tanto pela normativa do Ministério das Cidades como as dos bancos internacionais (BID e Banco Mundial), exigências para obtenção de financiamentos.

Créditos

De acordo com o especialista do Banco Mundial, Thadeu Abicalil, as primeiras operações de crédito no Brasil começaram na década de 1970 e, em seguida, “veio se construindo uma parceria no desenvolvimento urbano brasileiro”. Em 2004, a instituição proveu assistência técnica e financeira para a reforma da política habitacional, com um empréstimo de US\$ 500 milhões. O Banco atua nas esferas federal, estadual e municipal e busca soluções para os mais pobres, que recebem até dois ou três salários mínimos.

É com foco no desenvolvimento que o Banco Mundial tem selecionado seus projetos. Segundo Abicalil, o Banco passou de uma abordagem restrita à infraestrutura e condições habitacionais para uma estratégia que considera a complexidade das cidades. A instituição também passou a valorizar o trabalho social, geração de trabalho e renda, acesso e mobilidade urbana e programas mais proativos com urbanização combinada com melhorias de regulação e microcrédito. O Banco passou a evitar abordagens *top-down*, de cima para baixo, ou seja, sem entender as peculiaridades de cada local antes da intervenção e sem priorizar a participação e envolvimento das famílias, bem como as organizações comunitárias e ONGs locais. O Banco acredita que a qualidade do trabalho social é um dos pontos-chaves para o sucesso de projetos de habitação, urbanização e reassentamentos.

Aprofundar o **controle social** e os mecanismos de **democracia**

O horizonte do trabalho social é a melhoria da qualidade de vida das pessoas, a defesa dos direitos sociais, o acesso à cidade, à moradia, aos serviços públicos, o incentivo e o fortalecimento da participação e da organização autônoma da população

Já é consenso: o trabalho social não é simplesmente um apoio da obra. É um componente estratégico da política habitacional e urbana. Com a escala das intervenções no Brasil e com o financiamento do trabalho social, hoje não se trata mais de projetos pilotos. O conceito se consolidou e seus objetivos vão além da moradia. O trabalho social (TS) busca garantir a organização, a participação e a mobilização popular.

“Não há uma dicotomia entre a obra e o TS”, diz Rosângela Paz, doutora em Serviço Social, professora e pesquisadora da PUC/SP e coordenadora do curso a distância de TS do Ministério das Cidades. Segundo ela, o trabalho social envolve uma multiplicidade de profissionais, inclusive o assistente social. “O horizonte do TS é a melhoria da qualidade de vida das pessoas, a defesa dos direitos sociais, o acesso à cidade, à moradia, aos serviços públicos, o incentivo e o fortalecimento da participação e da organização autônoma da população”, explica.

Rosângela avalia que o TS é um processo que ocorre em determinados territórios,

que efetiva um amplo leque de afirmações, permeado por uma perspectiva socioeducativa e política, pautada em valores democráticos e de justiça social. A atuação da equipe social envolve, entre outras etapas, planejamento, gestão, articulação e integração das ações públicas, supervisão, monitoramento e avaliação.

Para a pesquisadora, com a participação e o controle social se aprofundam os mecanismos de democracia e de gestão pública democrática. A participação, ela diz, ocorre em duas dimensões: no território, ou seja, nas áreas de intervenção, e nas instâncias de gestão e controle social. “Nas duas, há conflitos e projetos políticos em disputa, que passam questões partidárias, questões locais e de interesse da população.”

O trabalhador social deve desenvolver uma série de atividades com os moradores para incentivar a organização local, estimulando articulações com outros grupos e movimentos da cidade, além do território. Nesse sentido, a população é motivada a participar de movimentos sociais, fóruns, conselhos gestores, conferências, orça-

mento participativo. Esse processo acaba formando lideranças nas comunidades, o que é positivo para a democracia.

A Constituição Federal de 1988 introduziu instrumentos de democracia semi-direta, que prevê o incentivo à participação popular, criando mecanismos da chamada democracia participativa. A Carta Magna também descentraliza a competência político-administrativa nas três esferas de governo, incentivando a maior participação da sociedade civil organizada através de mecanismos de controle social locais.

Porém, Rosângela explica que há alguns mitos em relação à participação de parcela da população, que sempre esteve excluída dos processos decisórios. Um deles é que as pessoas não estariam preparadas para decidir qual a melhor solução habitacional e urbanística para a sua família e a sua área. “Esse mito está baseado no preconceito do saber técnico, em que a burocracia e/ou o político detêm o saber e a delegação para a decisão. Ele justifica a tutela do Estado sobre a sociedade civil, o que leva, por exemplo, o Estado a indicar, escolher e determinar quem são as lideranças mais convenientes para estar no projeto.”

O segundo mito é a sociedade não estar preparada para ser protagonista, ou seja, o sujeito político das políticas públicas, baseado numa cultura política antidemocrática. “O movimento popular tem mostrado exatamente o inverso, ele pauta o governo e tem condição para decidir os rumos.”

O terceiro mito é a sociedade não poder compartilhar da governabilidade, do processo decisório. Essa concepção, conforme Rosângela, parte de uma visão de Estado como espaço privado. O último mito é que a sociedade dificulta a tomada de decisões,

seja pela questão do tempo (demora para tomar decisão, ter que convocar reuniões etc), seja pela questão de posicionamento crítico diante das propostas ou ausência delas por parte do Estado.

Fruto da luta

A participação social, para Edymar Fernandes Cintra, do Movimento Nacional de Luta pela Moradia, foi conquistada na luta. “Não foi uma concessão.” De acordo com ela, desde a década de 1980, há uma história de resistência pela implementação do Estatuto da Cidade e pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, o qual considera uma forma de garantir o controle social. A criação do Ministério das Cidades, as conferências e os instrumentos de gestão e controle social também são conquistas.

Edymar avalia que o movimento não tem tido dificuldade de participar da elaboração de políticas, diretrizes e metas, por conta da “vontade política do governo”. “A participação social aflorou no governo do presidente Lula, é fundamental dizer isto.”

No entanto, ela alerta: “Não somos um apêndice de política governamental. Nós somos cogestores desse processo.” As dificuldades de serem reconhecidos nos conselhos municipais e estaduais permanecem. “O diagnóstico não é só levantar a demanda, não é colocar o rosto das pes-

soas, a sociedade organizada que está no entorno e todo o conjunto daquela região. Porque senão nós estaremos produzindo, mais uma vez, as favelas de concreto, e vamos botar lá cidadãos que não conhecem seus direitos. E, depois, eles não vão saber que foi fruto de uma conquista.”

A participação popular, segundo Edymar, ajuda a construir efetividade nos programas e a garantir a permanência das famílias. Ela explica que é preciso acabar com o círculo vicioso, que faz as famílias voltarem às moradias precárias, sem resolver o problema. A reforma urbana que o Movimento Nacional de Luta pela Moradia defende é uma reforma urbana sem, o que chama de “favelização”. “É ruim para o meio ambiente, para a família, para a saúde, para tudo. Queremos transformar isso. Mas é um processo lento, não dá para destruímos as cidades, temos que levar em questão que a sociedade civil precisa quebrar paradigmas e mostrar que é possível fazer uma moradia digna. Não é só a casa, ela vem calcada dos outros benefícios e serviços, que têm que garantir a permanência da família.”

Desafios

Em Recife, a produção de conjuntos habitacionais foi votada como prioridade do orçamento participativo. Assim, um dos primeiros programas formatados foi o

“Recife, sem palafitas”, com o objetivo de atender a população em situação de risco. Para Milton Botler, da Prefeitura de Recife, o aspecto mais conflituoso está ligado à capacitação, ao preparo da comunidade, para a construção do conjunto. “Por que até que ponto ele tem uma dimensão do cotidiano ou de uma pretensão de ensinar as pessoas a viver de forma diferente?”, questiona.

Botler considera que é preciso superar esse conceito de construir conjuntos, para construir cidades. “Quando eu falo em construir cidades, entra toda a nossa Política de Saúde, de Habitação, de fazer com que essas pessoas se integrem na sociedade e na cidade. O espaço sobre o social tem que ser compartilhado, e não segregado, como eu acho que os conjuntos habitacionais tendem a simbolizar.”

Outro desafio é organizar e ordenar a esfera pública nos novos assentamentos, especialmente a questão do logradouro *versus* vias condominiais. “Todas aquelas vias de acesso entre um bloco e outro foram concebidas para serem vias condominiais. Uma população que não tem recurso para pagar uma conta de água, uma conta de luz, vai conseguir manter um condomínio para essas outras áreas comuns?”, pondera. “E, depois, sendo um condomínio, a prefeitura não entra para fazer um controle urbano, por que eu não posso invadir aquela passagem e botar a minha vendinha, minha forma de vida? Então, começa a ter não simplesmente a favelização, mas a recuperação de uma prática social que ele tinha, que não foi devidamente trabalhada dentro desse trabalho social de compreensão das mudanças.”

Botler ainda ressalta que antes havia uma série de programas habitacionais, mas todos vão migrar para o Minha Casa, Minha Vida, que pressupõe que cada família vai pagar pela sua moradia. “Em Recife, nós construímos moradias para quem recebe de zero a três salários mínimos, e o município arca com todos os custos. No Minha Casa, Minha Vida, passa a ser diferente: nós não temos ainda a solução ou um horizonte de como vamos tratar, de fato, a manutenção desses conjuntos.”



Porto Alegre (RS)

Arquivo/Ministério das Cidades

Intersetorialidade e gestão garantem êxito nas intervenções

De Norte a Sul do Brasil, disseminam-se melhorias habitacionais, que alcançam êxito ao garantir a participação da população e a articulação entre órgãos, secretarias e esferas de governo, além de ações como investimento no diagnóstico e na elaboração do projeto. Em todos os casos, o trabalho social é fundamental antes e após a obra física

Belo Horizonte tem cerca de 2,5 milhões de habitantes, sendo que 19,5%, ou seja, 471 mil pessoas vivem em assentamentos precários. No entanto, as moradias ocupam 5% do seu território, o que representa uma alta densidade populacional. “Os assentamentos estão, é claro, nas áreas menos nobres, que têm maior complexidade de intervenção, em relação aos aspectos geológicos, com inclinações e rampas”, define Claudius Vinícius Leite Pereira, presidente da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel).

De acordo com Pereira, enquanto cabe à Secretaria Municipal de Habitação lidar com o déficit habitacional quantitativo, ou seja, produzir novas moradias, a Urbel é responsável pelo déficit qualitativo. A intervenção busca recuperar os espaços já existentes, mantendo as moradias onde elas estão. “Há casos em que não é possível manter a vila onde está, pois ela se encontra numa área de inundação, daí é preciso removê-la e reassentar as famílias em um lugar seguro”, afirma. Em Belo Horizonte, o princípio é evitar a movimentação, por conta da grande vulnerabilidade das famílias, cuja economia, às vezes, está totalmente ligada à comunidade.

O Programa Vila Viva, iniciado em 2005 no Aglomerado da Serra, tem se espalhado pelo município. Hoje já é aplicado em 12 intervenções. No caso de Aglomerado da Serra, foram atendidas 13 mil famílias, e 74% ficaram no local, mas 2 mil tiveram que ser removidas para o entorno. O programa consta na Política Nacional de Habitação e o objetivo é promover transformações profundas nos assentamentos existentes para integrá-los à cidade. Conforme com Pereira, em 1994, havia 15 mil moradias em risco; hoje, 3.789 estão em perigo.

A Urbel, além de recuperar o espaço, adota medidas de sustentabilidade, para garantir que os investimentos, no futuro, não sejam perdidos e não haja novas ocupações em áreas de risco. Para cada assentamento precário é elaborado um Plano Global Específico (PGE), uma espécie de miniplano diretor. “Ele tem funcionado como um captador de recursos do PAC, apesar de entrar no nível de detalhamento de um projeto básico. É uma referência, principalmente por ser um acordo com a comunidade e ser participativo.”

Para a elaboração do PGE, a equipe faz um diagnóstico profundo da comunidade, que abrange um levantamento de dados ambientais, urbanísticos, ju-



rídicos e socioeconômicos. Em seguida, é realizado um diagnóstico integrado, com propostas de intervenções e hierarquização das ações. São realizadas reuniões temáticas com as diversas secretarias do município. Depois, são formados Grupos de Referência (GR) nas comunidades. No Aglomerado da Serra, a maior favela da cidade, com 46 mil habitantes, foi detectado que o índice de analfabetismo era de 24%. Neste caso, foi feita uma articulação com a Secretaria de Educação. “Não temos fantasia de que, com o trabalho social da intervenção, vamos combater todos os problemas que aparecem. Mas articulamos com outras secretarias, para que elas, depois da intervenção, encontrem um terreno aplainado para implantar suas políticas com maior profundidade.”

A participação com intersetorialidade também se dá no Norte do País, onde o governo do Amazonas desenvolve o Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus – Prosamim. O plano de atuação do trabalho social está estruturado em alguns eixos, entre eles, a mobilização. Para Bárbara Araújo dos Santos, subcoordenadora setorial de projetos sociais, essa é etapa mais importante para garantir o sucesso do reassentamento. Antes mesmo de o projeto começar, a equipe identifica todas as organizações da comunidade para formar o comitê de representantes. Como há dificuldade de encontrar organizações em toda a área de intervenção, as lideranças informais criam o grupo de apoio local. São realizadas reuniões e a população escolhe seus representantes.

Outra estratégia adotada nas intervenções foi implantar, em cada igarapé,

um escritório de gestão compartilhada, composto por uma equipe interdisciplinar, formada por assistentes sociais, arquitetos, engenheiros, advogados, nutricionistas. “Temos um departamento específico de comunicação social dentro do trabalho social. Consideramos importante que a informação chegue com a mais perfeita clareza, para que a comunidade tenha entendimento do que está acontecendo”, diz ela.

A participação popular também teve êxito em Guarulhos (SP), onde 10% do 1,3 milhão de habitantes vivem em assentamentos precários. De acordo com Carla Barcellos, da prefeitura, há 370 ocupações identificadas, sendo 33 sob intervenção urbanística, atendendo aproximadamente 6,5 mil famílias. Vila Nova Cumbica e Cidade Jardim Cumbica II foram duas grandes áreas, cujos projetos foram financiados pelo Projeto de Assistência Técnica a Projetos e implantação de obras de Saneamento Integrado em Assentamento Precário – o PAT-Prosaneat. Hoje as duas obras estão inseridas no PAC. “O projeto foi participativo, porque tivemos acesso a recurso para elaborá-lo. É um momento muito importante de envolvimento, de todas as equipes se debruçarem sobre aquela área, discutir com a população todas as questões, fazer um levantamento e diagnóstico conjunto e participativo”, relata. Para ela, é necessário que o trabalhador social se aproprie do roteiro do projeto, bem como do conjunto da intervenção.

Equipe terceirizada

Outra experiência baseada na participação popular e intersetorialidade é realizada em São José, na região metropolitana de Florianópolis (SC). No entanto, lá a equipe foi contratada pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul). Sob a coordenação da professora doutora em Serviço Social Darlene de Moraes Silveira, o objetivo era atuar na mobilização e organização comunitária e educação sanitária e ambiental para o projeto que construiu 600 unidades habitacionais.

De acordo com Darlene, uma das dificuldades era a falta de uma equipe de base, para articular e somar ações na atuação do



Chili Akporji/Chies Alliance

São Paulo (SP)

trabalho social. “Como era um contrato de consultoria, imaginava-se que não caberia a total responsabilidade por todas as ações para a terceirizada”, afirma. Outro entrave era a ausência de qualquer iniciativa no eixo de geração de trabalho e renda.

Durante o trabalho, que durou cerca de três anos, buscou-se o apoio de outros setores na universidade. A Naturologia aplicou a implanteu um projeto de fitoterapia. A Comunicação esteve presente, realizando oficinas, e muitos projetos de conclusão de curso com a produção de documentários foram desenvolvidos na intervenção. A Psicologia trabalhou com a Unidade de Saúde; a Pedagogia, no centro de Educação Infantil. Mensalmente, eram realizadas exposições fotográficas. Mas a ampliação, no âmbito da universidade, precisava atingir a administração pública. “Observamos que esse processo de capacitação tinha que acontecer com os técnicos que compunham a administração municipal.”

Já em Belo Horizonte, há algumas experiências interessantes, de iniciativa da equipe da prefeitura, na questão de trabalho e renda. Na Vila São José, há uma unidade de Fábrica Social, de costura e *silk*, que já produziu 58 mil peças, entre lençol, uniformes, sacolas ecológicas e outras peças. Outra estratégia é empregar a mão de obra da comunidade durante as obras. O oferecimento de trabalho, para Pereira, tem sido positivo para, inclusive, diminuir índices de criminalidade. “Com a intervenção em Aglomerado da Serra tivemos 80% de redução de homicídios e 50% de redução da criminalidade violenta, segundo dados da Polícia Militar”, afirma.

Levantamentos e diagnósticos

Sujeitos a atrasos, ajustes e realinhamento de empresas, Carla Barcellos da Prefeitura de Guarulhos, ressalta que é fundamental o trabalhador social conhecer o cronograma do projeto e prever qual atividade será promovida de acordo com o estágio da obra. “Temos que lembrar que não estamos descolados da intervenção física. O nosso recurso vem em função de uma intervenção maior. Nas experiências de Guarulhos, de

acordo com Barcellos, foi possível reunir todos os atores em vários momentos. A comunidade, a igreja, as lideranças, as organizações sociais, entre outros, participaram do diagnóstico, cujo primeiro passo foi elaborar um cadastro. Ela conta que a prefeitura conseguiu incluir cerca de 3 mil famílias no Cadastro Único. “Fizemos um movimento institucional que antecedeu isso.”

Como o CAD Único é uma exigência para a família participar de diversos programas, as secretarias se uniram para debater o que era necessário para o dia a dia do cadastramento. “A Habitação está se apropriando agora do CAD Único”, afirma. “Extraímos dados do cadastro que foram complementados com os específicos de cada secretaria.”

Com base nesse diagnóstico, buscam-se entender quais são os maiores problemas que a população enfrenta. Assim, explica Darlena, é possível hierarquizar as demandas conjuntamente. “A população se reconhecia com a demanda que ela apontou como prioritária, que ela hierarquizou para que fosse resolvida para a área.”

Na cidade de São Paulo, a prefeitura, em conjunto com a Aliança de Cidades, realizou um trabalho que pode ser visualizado no site www.habisp.inf.br. Trata-se do diagnóstico de todo o município, que hierarquiza os assentamentos em função da sua precariedade urbana e social, classificando-os pelo grau de prioridade. A proposta de Plano Muni-

Uma estratégia é empregar a mão de obra da comunidade durante as obras. O oferecimento de trabalho, para Pereira, tem sido positivo para diminuir índices de criminalidade

cipal de Habitação, em debate no município, teve por base esse diagnóstico.

Mas Violeta Kubrusly, arquiteta e urbanista da Prefeitura de São Paulo, avalia que, para alcançar o objetivo de qualquer política na habitação, é fundamental a intersetorialidade. “É mais que uma estratégia para conseguir instrumental para mobilizar e obter recursos. É a chave para garantir a transformação territorial que desejamos.”

Vontade política

Manaus é cortada por 11 bacias hidrográficas e seus igarapés começaram a ser ocupados desde o surgimento da zona franca, por famílias que só lá encontravam um local para morar. Segundo Bárbara dos Santos, há 20 anos, governos tentavam implementar um programa que solucionasse o problema. Com tantas tentativas, a equipe do Prosamim encontrou dificuldade de adesão e credibilidade por conta da população, já descrente. Hoje, já foram reassentadas 6.137 famílias. “Para que isso fosse possível, foi preciso fazer uma grande articulação institucional”, afirma. “Colocar todas as secretarias do Estado para fazer um plano integrado é uma decisão política.”

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) foi um parceiro importante, conforme Bárbara. “Além de emprestar dinheiro, transfere tecnologia.” Os órgãos municipais também tiveram relevância. “O município tem uma participação ativa e efetiva no processo, inclusive, para poder absorver esse espaço, tomar conta dele e garantir a sustentabilidade.” Mas, ela alerta, que ao decidir implantar o programa, a equipe social é a primeira a chegar à área para iniciar o trabalho com a população.

Assim como outros programas de sucesso, o trabalho começa antes da intervenção e se mantém após a ocupação, com a discussão sobre o novo modo de morar.

Em São José (SC), o tamanho das unidades habitacionais favoreceu a adaptação. De acordo com a professora Darlene, elas tinham 43 m², enquanto o comum era 35m². “Isso contava em favor de todo o trabalho social, porque as pessoas tinham zelo e apego a esse novo espaço.”

População é protagonista das intervenções

Em todas as etapas de uma intervenção, a participação social de quem será atendido é cada vez mais importante. E cada vez mais os moradores têm definido as prioridades dos projetos

A participação da população em todas as etapas das intervenções habitacionais tem sido o principal componente do trabalho social. Hoje em dia, é inadmissível um projeto sem a participação efetiva dos moradores. Para garantir esse envolvimento, há uma série de instrumentos, desde o diagnóstico até a pós-ocupação da área.

A organização não governamental Rede Interação, por exemplo, adota três eixos para promover a mobilização: a poupança comunitária, o intercâmbio entre comunidades e o autorrecenseamento.

A poupança nada mais é do que um fundo da própria comunidade, gerido por representantes eleitos por ela, que o movimentam em conta bancária. “Cria-se um estímulo à poupança diária. E os impactos são o fortalecimento e a criação de vínculos”, diz Altemir Almeida, membro da entidade.

Já em relação ao intercâmbio, Almeida ressalta que é uma oportunidade de troca de experiências e capacitação. O intercâmbio acontece entre cidades e até entre países. O eixo mais difícil de ser realizado é o autorrecenseamento, que necessita do envolvimento de toda a comunidade. “Não é um trabalho fácil, pois não se trata simplesmente de um cadastro”, explica.

Os resultados do levantamento são aceitos como dados oficiais do poder público. Segundo moradores que participaram da experiência, os dados são até mais confiáveis do que quando o levantamento é feito por pessoas de fora. Além disso, Almeida destaca que a comunidade é a protagonista do processo, e são descobertos talentos e potencialidades.

Instrumentos

Mapas, fotografias, desenhos e histórias da ocupação são algumas das estratégias utilizadas nos encontros da comunidade com a equipe social. O objetivo é sempre ouvir, dialogar, conhecer a história da ocupação e traçar um diagnóstico.

Esses instrumentos também são utilizados no Diagnóstico Rápido Urbano Participativo (Drup). Márcia Gesina trabalhou com a experiência em São Bernardo e agora atua em Santo André, duas cidades na região do ABC em São Paulo.

O Drup começa com a aprovação da urbanização no Conselho Municipal do Orçamento Participativo. Para Márcia, isso significa que a organização comunitária vai até a plenária e reivindica as melhorias para o local.

Após a aprovação do orçamento, a equipe da Habitação começa a desenvolver um trabalho para colher os dados das famílias.

Essa etapa conta necessariamente com o acompanhamento da comunidade, afinal, trata-se de um método participativo.

O objetivo desse diagnóstico é que a comunidade participe da elaboração de projetos urbanísticos e de desenvolvimento social em um curto espaço de tempo. São levantados os saberes da comunidade através do diálogo com os técnicos e o poder público.

O diagnóstico fornece subsídio para o planejamento territorial e social, incorporando os anseios e sentimentos da comunidade. “Conhecemos a realidade do território pela visão dos moradores”, afirma Márcia. É uma espécie de autogestão, que possibilita a transparência de todo o processo e potencializa a organização comunitária.

Para alcançar esse objetivo, realizam reuniões, em que são debatidas as relações no território, o que as pessoas gostariam que houvesse no local, as diferenças, o comércio local, o que é perto e o que é distante, por exemplo, a igreja, o hospital, a escola. O interessante, na opinião de Márcia, é a horizontalidade entre os moradores e os técnicos.

Transformações

Processo similar se deu em Itapeirica da Serra, na região metropolitana de São Paulo. A intervenção no Jardim Branca Flor beneficiou 498 famílias, num total de 1.724 pessoas. Numa área de manancial, a cada chuva a comunidade sofria com os alagamentos. Com o objetivo de recuperar a área ambiental e melhorar a qualidade de vida daquelas pessoas, o projeto foi lançado.

De acordo com Débora Pastro, da prefeitura da cidade, o bairro foi o primeiro do Brasil a ter um plano diretor, o



Projeto Comunidade Viva, Olinda (PE)

que significou um passo para conseguir recursos do Ministério das Cidades e implantar o programa. A elaboração do projeto teve início em 2000 e sua execução durou até 2006.

Uma comissão de moradores acompanhou todo o trabalho da prefeitura. Mensalmente eram realizadas reuniões, e o grupo verificava como estava o andamento das obras. Através da participação dos moradores foram identificadas as necessidades. O bairro ganhou um espaço de cultura, uma escola de educação infantil e um parque. “As crianças começaram a pedir cinema, iniciamos o projeto Cinema com Pipoca, mantido até hoje”, relata Débora.

Eram publicados boletins informativos mensais, que também contavam com a participação dos moradores na sua elaboração. Após a entrega das moradias, o trabalho de pós-ocupação se mantém com os “Zeladores do Pedaco”, os “Guardiões do Meio Ambiente” e toda a comunidade.

A participação popular também foi essencial na experiência de Vera Cruz, em Camaragibe, região metropolitana de

Recife (PE), que atendeu 400 famílias. O bairro, localizado numa Macrozona de Proteção Ambiental, contava com dois assentamentos precários, o do Rio Pacas e o do Córrego do Sapo. Eduardo Moura, que era secretário de Planejamento do município e hoje é docente da Faculdade do Vale do Ipojuca, conta que o envolvimento da comunidade foi a principal estratégia para o sucesso do programa.

De acordo com Moura, também se buscou trabalhar com as pessoas que conheciam o dia a dia da comunidade, como os

O diagnóstico fornece subsídio para o planejamento territorial e social, incorporando os anseios e sentimentos da comunidade

professores, agentes de saúde, de vigilância sanitária, entre outros. O projeto se desenvolveu em basicamente quatro etapas. Na primeira, foram identificadas as lideranças, realizadas entrevistas com os moradores, feitas oficinas de sensibilização com líderes e definido o perfil da comunidade.

Na segunda, formou-se um Núcleo de Apoio Local com lideranças, realizaram oficinas de capacitação e elaborou-se um diagnóstico com a hierarquização dos problemas identificados. Em seguida, foi o momento da pactuação da comunidade, que envolveu mutirões de serviços e a definição de um Plano de Ação Local.

Por fim, o plano foi executado. De acordo com Moura, houve muitos resultados positivos. A praça da comunidade, que era palco de prostituição e ponto de drogas, foi revitalizada, a obra foi descentralizada em cinco regiões, entre outros benefícios. Restam muitos desafios para efetivar ainda mais a participação democrática. Moura deixa a questão: “Será que a participação vivenciada por esses atores estaria proporcionando transformações na cultura política local?”

Desafio para manter famílias nas moradias passa pelas novas despesas

A articulação institucional de alternativas para promover geração de trabalho e renda é um dos caminhos para garantir sustentabilidade às comunidades

A intervenção terminou, as unidades habitacionais foram entregues, mas como a população vai seguir a vida, com as novas contas a pagar? Como gerar postos de trabalho para aquelas famílias, muitas vezes chefiadas por mulheres? Diante do desafio, o trabalho social incorporou ações com o objetivo de gerar trabalho e renda em seu escopo de atividades. As iniciativas dependem da intersetorialidade e crescem experiências de economia solidária nos assentamentos urbanos. “Um desafio que fica para o próximo governo é estreitar mais a relação entre políticas de habitação e economia solidária”, afirma Maurício Sardá de Faria, da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego.

Para Dulce Cazzuni, secretária de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão do município de Osasco, é preciso uma política pública para promover a inclusão

cidadã e o desenvolvimento econômico, social e cultural, com maior sustentabilidade, equidade e democracia. “Não estamos falando em economia solidária como a tábua de salvação, ela é uma das possibilidades, e tem que ser trabalhada e estimulada”, adverte.

Dulce sustenta que não existe uma “receita pronta” que se encaixe em todas as áreas e que é preciso perceber a diversidade dos sujeitos e de suas demandas. Ela acredita que outro aspecto importante é a redistribuição de renda através de programas, como o Bolsa Família. “A transferência de renda deve ser uma ferramenta para que se possa chegar, oferecer bens e serviços e dar o próximo passo.”

Dulce também avalia que não há como pensar numa política de geração de trabalho e renda sem pensar na educação. Segundo ela, essas famílias já vêm de um longo histórico de exclusão social e vulnerabilidade. São pessoas com escolaridade baixa, que, como ela afirma, têm dificuldade de ir ao mercado de trabalho formal e até mesmo de participar de iniciativas de autogestão. Na grande maioria dos programas, é oferecida a elevação da escolaridade, no entanto, ela alerta: “Percebo que o indivíduo tem dificuldade para deixar o filho à noite para ir à escola. Como garantir o acesso dele à escolaridade? É preciso ter a preocupação de imediato, do que se pode oferecer para essa comunidade em termos de cuidado das suas crianças, para que os pais tenham acesso à educação.”

Trata-se de uma dívida histórica, pois quando esse sujeito estava em idade escolar, ele precisou de ocupação e renda.

“Nada mais justo do que darmos condições para esse sujeito avançar”, afirma, sem esquecer que as atividades devem ter qualidade. Dulce entende que é preciso investir em tecnologia, a política pública deve proporcionar acesso aos bens e recursos públicos, e o gestor que trabalha com política pública de renda deve estar ligado à Habitação, à Educação e à Secretaria de Obras, que está na ponta.

Apesar de não haver um método único para ser aplicado em diferentes regiões, Dulce ressalta que os problemas são os mesmos, em qualquer cidade. A troca de experiências é fundamental na busca de soluções que podem ser uma “estratégia emancipatória” para os beneficiários das intervenções. “Não dá para pensar a intervenção apenas na habitação, é preciso pensar em todas as dimensões, mesmo porque o sujeito não vai ter sustentabilidade para pagar água, luz, entre outras despesas.”

Da mesma forma, elenca os instrumentos necessários para uma política de trabalho e renda: formação social e política, educação básica e capacitação ocupacional/profissional; qualificação, assessoria e assistência técnica para constituição, incubação e consolidação de empreendimentos populares solidários, bem como para a articulação de cadeias produtivas solidárias e para estratégias de desenvolvimento local e territorial; desenvolvimento de tecnologias aplicadas e democratização do acesso.

“É preciso lembrar que os marcos legais são importantes. Muitos programas existem na cabeça do gestor, e não existe nenhuma lei que regularmente ou que crie isso efetivamente nas estruturas da prefeitura ou do governo do estado ou

do federal”, diz Dulce. Ela destaca que a grande maioria da população atendida nos programas de transferência de renda está em projetos habitacionais. Mas, em geral, a população acaba sendo atendida por secretarias diferentes, entre as quais não há articulação. “Precisamos de espaços articulados, pois eles são grandes portas de entrada”, afirma.

Comitê e participação

A Universidade de Caxias do Sul (RS) foi contratada pela prefeitura da cidade para desenvolver o trabalho social no reassentamento do bairro Fátima Baixo. Uma das ações era gerar trabalho e renda. “Trata-se de desenvolver uma ação com quem não tem ensino fundamental completo, porque a pessoa foi excluída da escola e não consegue entrar no mercado de trabalho”, diz Rosane Fátima do Nascimento, coordenadora de TS da Universidade. “Em até 30 meses, o trabalhador social tem que tentar formar uma cooperativa e trabalhar a questão do associativismo”, explica.

Em busca da participação da comunidade, em Fátima Baixo, foram criados comitês temáticos. Um deles foi o de Capacitação de Geração de Trabalho e Renda. A equipe dividiu a população por faixa etária separadas em salas. “Separamos em vários segmentos da comunidade e pedimos que elessem dez líderes em cada um, para nos auxiliar a desenvolver o trabalho técnico social. Eles elegeram, depois, todos os eleitos foram colocados na chamada sala dos líderes. Eles, então, escolheram em qual dos cinco comitês propostos queriam participar”, conta Rosane. “Depois de tudo, a comunidade estava numa efervescência e se criou o comitê de integração comunitária, que podia fazer a socialização de todas as atividades dos comitês.”

O Comitê de Trabalho e Renda buscava “proporcionar espaços de capacitação, informação e formação permanente de líderes e multiplicadores dos direitos fundamentais e a otimização de recursos públicos para atividades que propiciem



geração de trabalho e renda, estimulando a cooperação e o associativismo”.

No Comitê, foi elaborada uma cartilha do cidadão, que trazia informações sobre os direitos desde o acesso à pensão alimentícia até o estatuto do idoso. A formação do comitê conta com: um representante da comissão de moradores; uma, do clube de mães; um, dos idosos; duas, das mulheres; dois, dos homens; dois, dos adolescentes; e representantes das secretarias afins. Foi traçado um calendário fixo anual, e todo primeiro sábado do mês todos os comitês se reúnem. “Isso gerou uma sincronia entre a demanda da comunidade e a participação das secretarias afins”, relata Rosane.

Na questão de trabalho e renda, foram realizados cursos de capacitação, através de seleção pelo Cadastro Único, nos quais se aplicou um complemento questionando se a pessoa queria se capacitar e em quê. Rosane conta que o trabalho se integrou às redes Senai/Senac existentes na cidade. Foram

ministrados 26 cursos e oficinas, como as ligadas à questão ambiental. Por exemplo, fabricação de sabão ecológico com óleo e como comercializá-lo ou a de restauro de móveis. Para o sucesso do trabalho, a equipe investiu na comunicação, criando um boletim mensal e um mural informativo.

Inclusão digital

Diferente de Caxias do Sul, no bairro de Cidade Tiradentes, periferia de São Paulo, a inclusão digital foi o enfoque adotado para debater trabalho e renda. “Nossa população ainda não se apropriou da verdadeira inclusão digital”, avalia João Armino Coelho Vargas, presidente da Comunidade Ativa no Desenvolvimento Sociocultural Educacional de Cidade Tiradentes (Cadesc).

A entidade está localizada num dos maiores complexos de conjuntos habitacionais da América Latina, com 220 mil habitantes. Lá, 43% da população é jovem,



Arquivo/Ministério das Cidades

Porto Alegre (RS)

entrou na vertente da inclusão digital, inclusive porque na região foi instalado o primeiro telecentro. “As pessoas acham que inclusão digital é ter acesso a um computador, simplesmente. O nosso conceito de inclusão digital, até para poder gerar trabalho e renda, parte do princípio que tem que se permitir qualificar e capacitar de forma técnica, que os jovens e os adultos possam se apropriar das ferramentas tecnológicas”, explica.

Na entidade, há um laboratório digital, onde só no ano passado 120 jovens tiveram curso de qualificação. Desses, 30 já são consultores técnicos, monitores de algumas empresas da região e prestam serviço na área de tecnologia, são empreendedores. O foco do trabalho é a cultura digital, que, segundo Vargas, “é a que vivenciamos hoje”. “Dentro dessa cultura, nós temos jovens que produzem muito com esses equipamentos tecnológicos. Temos parceria com o Ministério da Cultura, através da cultura digital. Há jovens do nosso coletivo que foram qualificados há dois anos, que já têm uma produtora digital. Eles têm a independência financeira deles, têm seu próprio negócio, sem depender de patrões.”

Integração com a cultura

Outra forma de gerar renda é através da economia da cultura. Mônica Monteiro, coordenadora-geral de Ações do Programa Mais Cultura do Ministério da Cultura, relata como esse setor tem ligação com a questão de geração de trabalho e renda. “A cultura começa a se consolidar como estratégia importante de atuação e de integração de políticas no âmbito federal, estadual e municipal. Isso é extremamente benéfico para a sociedade, porque a cultura une as pessoas, reforça o convívio, estimula a solidariedade e, por fim, possibilita a geração de emprego e renda.”

Lançado em 2007, o Programa Mais Cultura reúne esses aspectos, de acordo com Mônica. O foco do programa é o cidadão que não frequenta uma biblioteca, um cinema, que mora precariamente, que jamais entrou num

centro cultural ou conheceu um museu. O programa pretende democratizar o acesso à cultura. Ele é baseado em três eixos: Cultura e Cidades; Cultura e Cidadania e Cultura e Economia.

O programa foca na participação social e na intersectorialidade das políticas. Como exemplo, Mônica afirma que o Ministério da Cultura tem atuado com esportes e saneamento, entre outras áreas. “Eram grupos que muitas vezes não dialogavam entre si. A integração é difícil nos níveis federal, estadual e municipal.” Outro aspecto do Programa Mais Cultura é a gestão compartilhada, em que todos são responsáveis pelos equipamentos.

O grande mérito do programa é o reconhecimento e o apoio às iniciativas culturais. “Trabalhamos como um observatório, tentando identificar o que acontece neste imenso Brasil.” Nessa perspectiva, o Ministério da Cultura criou, em 2004, os Pontos de Cultura, que como explica Mônica, nada mais é do que reconhecer iniciativas que já existem. Os cerca de 3 mil pontos já selecionados hoje recebem apoio financeiro. “Eles nasceram independentes do governo, o MinC passou somente a reconhecer esse protagonismo”, diz. “É um fortalecimento do sistema nacional de cultura e mais uma vez a compreensão de que a cultura vai tomando corpo e vai, assim como a saúde e a educação, começando a ser pensada como um direito”, completa.

Buscando incentivar a cultura como uma possibilidade de renda, o Programa Mais Cultura tem estimulado jovens de 17 a 29 anos a apresentarem projetos culturais, desde quem faz cordel até quem faz um filme com um celular. Criou-se e fomentou-se um mecanismo de financiamento simplificado e lançou-se um edital. No ano passado, um edital na região do semiárido recebeu 4 mil inscritos e 1,2 mil projetos foram financiados. Na Amazônia Legal, um edital deste ano recebeu 2,7 mil inscritos e premiou 928 iniciativas. O objetivo com os editais, conforme Mônica, é fazer um mapeamento para a partir daí se desenhar políticas públicas inspiradas no programa.

entre 12 e 29 anos, de acordo com Censo de 2000. “Logicamente, da década de 1990 para hoje, esses jovens já são pais e estão sempre na expectativa de serem inseridos no mercado de trabalho”, observa.

Vargas diz que os processos de intervenções sociais em Cidade Tiradentes começaram entre 2000 e 2004, numa parceria entre o governo e a Prefeitura de São Paulo. A ONG dispõe de projetos embaixados na economia solidária, buscando com que o jovem se torne um empreendedor. “Ele não precisa ficar limitado ao mercado tradicional de carteira assinada e que se torna às vezes até humilhante, racista e preconceituoso. Porque quando o jovem da periferia tem a expectativa de ter sua independência financeira, a cidade Tiradentes está a 36 quilômetros do centro da cidade, uma média de tempo de transporte de quase duas horas e meia para chegar até a região central.”

Por outro lado, em Cidade Tiradentes, não há postos de trabalho. A Cadesc

A presença do Estado

As ações habitacionais em assentamentos precários levam o poder público a territórios dominados pelo crime, enquanto as equipes sociais buscam melhorar a qualidade de vida da população e integrá-la à cidade

Armas, drogas, tráfico, milícias. As equipes sociais, em geral, se deparam com essas presenças nos espaços das intervenções habitacionais. O trabalhador social tem, assim, um desafio maior: lidar com a violência. A entrada nas favelas muitas vezes é limitada a certos horários e dias. A participação dos moradores, em geral, é pautada pelo medo. Há casos em que negociar com o tráfico e milícias pode significar uma saída para conseguir realizar um trabalho. Mas há muitos projetos em execução, tentando superar o problema da criminalidade.

O trabalho social em Manguinhos, Complexo do Alemão e Rocinha, três das maiores favelas do Rio de Janeiro (RJ), é exemplo disso. A urbanista Ruth Jurberg, coordenadora dos projetos sociais do PAC nas três comunidades, considera as áreas complexas de se trabalhar. A equipe social entrou no território após o início da obra, enfrentando uma resistência muito grande dos moradores, receosos devido à ausência do poder público havia 20 anos. “O projeto urbanístico foi apresentado ao governo federal sem a participação da sociedade, que foi construída ao longo do processo.”

A situação encontrada não era fácil. Em Manguinhos, por exemplo, Ruth relata que, com as casas na beira do rio, em palafitas, “a cada chuva a equipe rezava”. Hoje, a população que morava nas palafitas vive em um conjunto com 416 unidades habitacionais, construído numa área onde funcio-

nava um depósito do Exército, que cedeu o espaço desocupado por conta da violência.

No campo social, as comunidades apresentavam, em comum, baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), presença do crime organizado e lideranças pontuais, muitas vezes indicadas pelo tráfico. Do ponto de vista econômico, alto índice de desemprego e de pessoas que não tinham capacitação sequer para trabalhar nas obras. Em relação à dinâmica urbanis-

tica, ausência de infraestrutura, excesso de densidade e precariedade na habitação. Ou seja, muita pobreza.

Ruth diz que as ruas da Rocinha, por exemplo, tinham 60 centímetros, e lá se encontrava o maior índice de tuberculose do País. Em nenhuma das três comunidades havia uma escola de ensino médio.

Nesse cenário, foram lançadas as obras sociais do PAC com o objetivo de atender 11.761 famílias em Manguinhos, 15.520, no Alemão e 34 mil, na Rocinha. Segundo ela, a estratégia para trabalhar nas comunidades foi a equipe social estar presente todos os dias, para atender a demanda da população. Por isso, foram criados os canteiros sociais. O objetivo era garantir a participação cidadã e aproveitar todas as oportunidades de melhoria da qualidade de vida da comunidade por meio da intervenção.

“O canteiro social funciona como um espaço de debate, de capacitação, de aco-

Marcelo Casati Jr./Abr



Rio de Janeiro (RJ)

lhimento da população que nos procura para absolutamente tudo: tirar suas dúvidas, receber informação, fazer reclamação, participar de comitê de acompanhamento de obra, de remanejamento, de geração de emprego e renda”, explica.

No início, quem participava das reuniões eram as lideranças, “absolutamente desconfiadas, porque estavam perdendo o poder. O Estado estava voltando e entrando nesses lugares”, relata. A estratégia utilizada foi buscar o diálogo. Para isso, surgiu o canteiro itinerante, que vai até a comunidade, assim as informações do trabalho social estariam presentes em todos os locais.

Ruth afirma que assim como em Medellín, na Colômbia, cujas comunidades estão no morro, a dificuldade de acesso facilita a violência. “No Alemão, havia pessoas, principalmente idosas, que não desciam o morro havia sete anos, porque não tinha escada, não tinha rampa. Com o teleférico [*previsto para começar a funcionar em março de 2011*], elas vão realizar esse trajeto em 17 minutos, o que muda tudo. Isso integra a comunidade, incorpora a favela ao tecido urbano da cidade, com integração de metrô e de trem. Acho que isso é realmente buscar diminuir a violência.”

Em Medellín, na Colômbia, a população pobre habita as montanhas. Antes de chegar ao Alemão, o teleférico integrou aquela população ao restante da cidade. De acordo com Carlos Alberto Montoya Correa, da Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín, a ideia surgiu em 2002. Os *metro cables* saem do centro e vão até o alto das montanhas. Atualmente já existem dois instalados, e até 2011 haverá mais dois, totalizando 23 linhas.

Correa ressalta que aos pobres sobram habitações nas regiões extremamente íngremes e difíceis de chegar, onde o “território é mais hostil, onde a topografia, a engenharia, os deslizamentos, o inverno se expressam dramaticamente”.

Espaços públicos

Denis Mizne, diretor do Instituto Sou da Paz, lembra que há duas décadas ninguém teria coragem de entrar nas comu-

A primeira coisa que vai reduzir e prevenir violência na comunidade é a presença do Estado, diz Ruth

nidades abandonadas pelo Estado. “Isso é um sinal de que estamos mudando. É o primeiro passo para incorporar essas zonas periféricas, para fazerem parte da cidade”, reflete. Ruth destaca que, com a presença da Unidade Pacificadora de Polícia (UPP), “será muito mais simples para as equipes sociais poderem trabalhar”.

Na opinião de Mizne, “a mesma lógica dos condomínios, de se trancar dentro de casa, que prevalece nas áreas ricas, também se dá nas áreas pobres. As pessoas vão abandonando os espaços públicos e fugindo dele por medo”, explica. Por outro lado, surge outro espaço de convivência, o bar. Mas é no entorno desse espaço, diz ele, que se concentra a maioria dos homicídios. “A busca pela convivência existe, a presença da população jovem é enorme, há demanda por espaços públicos, onde o direito ao lazer, ao esporte, à cultura possa ser exercido.”

Daí surgiu a ideia da ONG de viabilizar as “Praças da Paz”, com parcerias da iniciativa privada e, agora, com a Secretaria de Habitação do Município de São Paulo. O objetivo é recuperar esses espaços, tornando-os um local público seguro, de convivência democrática e gerido pela própria comunidade, em parceria com o poder público. O projeto começa a partir do diálogo com a população, quando os técnicos passam a discutir como um lugar pode ser utilizado de outra maneira pela comunidade. “O espaço que tradicionalmente é evitado ou é dominado pelo tráfico, ou pelo medo, porque quando abandonamos o espaço público, alguém

ocupa, pode ser o crime ou pode ser simplesmente o vazio.”

Os moradores participam de todo o processo, inclusive da construção. Todos os grupos são chamados, o que, segundo Mizne, é importante, pois quanto maior a diversidade de públicos e de estilos, maior a segurança. “É também através da diversidade que se trabalha a lógica da convivência pacífica”, explica.

Algumas etapas de acabamento são feitas em mutirão, com a participação da comunidade. Dessa forma, cria-se a lógica do pertencimento. “Não se trata de um presente para a comunidade, é uma construção coletiva”, diz o diretor do Instituto. Seguindo esse modelo, há mais probabilidade de a comunidade passar a cuidar da preservação do espaço.

Paralelamente à obra da praça, a equipe de trabalho desenvolve um processo de formação com os moradores, sobre como dialogar com o poder público, exigir direitos, qual é órgão responsável por cada parte, entre outras demandas. Nessa fase, são debatidos conteúdos como a cultura da paz, de convivência, da não violência. Com a praça pronta, inicia-se o processo de ocupação com a realização de eventos, oficinas, *shows*, torneios esportivos, festivais culturais. A instituição fica, em média, quatro anos em cada projeto.

Cada praça tem entre 5 e 7 mil m² e contém equipamentos, campo de futebol, quadras *street ball*, pista de caminhada, *playground*, palco para atrações culturais, um espaço coberto para reuniões e encontros da comunidade – e nenhuma delas tem muros ou cerca. A aposta do projeto é que com a praça, a população seja estimulada a lutar por outros processos de melhoria urbana, principalmente no entorno daquele espaço.

Para Mizne, a construção de espaços públicos de convivência deve ser política pública. “A primeira coisa que vai reduzir e prevenir violência na comunidade é a presença do Estado. A segunda, é que esse Estado se faça presente também, quando seja necessário, com a polícia, como está acontecendo nas UPPs [*Unidades Pacificadoras de Polícia*]”, salienta Ruth.

Trabalho social para 4 milhões de famílias

Programa expande construção de habitação para população de baixa renda e inclui trabalho social, ainda que com recursos limitados e com duração de seis meses

Launched in 2009, the Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) emerged with the objective of incentivizing production and the acquisition of homes for the population with a monthly income of up to ten minimum wages. Managed by the Ministry of Cities and operationalized by the Caixa Econômica Federal, the program utilized the Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), which contracts construction companies to build homes for families with a monthly income of up to R\$ 1,395.00, selected by Caixa.

“O PMCMV foi criado no âmbito da crise internacional. O governo federal resolveu investir em um dos setores que mais dinamismo tem para a geração de emprego e renda e a movimentação da economia, que é a construção civil”, explica Marta Garske, diretora do Departamento de Produção Habitacional do Ministério das Cidades. De acordo com ela, a meta inicial era a construção de um milhão de moradias, sendo 400 mil para a faixa de renda entre zero e três

Arquivo/Ministério das Cidades



salários mínimos e as 600 mil restantes, até dez salários. E o trabalho técnico-social faz parte do programa. Coube à área social da Caixa construir uma proposta de trabalho para o PMCMV. Até 2014, o objetivo é tratar 3 milhões de habitações populares.

Com fontes de recursos diferenciadas para a construção das moradias – FAR, FGTS, FDS OGU –, o recurso previsto para o trabalho social varia. No caso de famílias com renda de até R\$ 1.395,00, são reservados 0,5% sobre o custo da unidade habitacional para o trabalho social. No caso da obra financiada pelo FGTS, que atende famílias com renda entre R\$ 1.395,00 até R\$ 4.900,00, não existe recurso fixo, o valor

é acordado entre a empresa e a prefeitura. No caso, do FDS, quando a construção é organizada de forma coletiva, são destinados R\$ 250,00 por família. Já em relação ao financiamento do Orçamento Geral da União (OGU), o público-alvo é o agricultor familiar, e R\$ 200,00 são para o trabalho social, por unidade.

“O nosso foco são as famílias atendidas com recursos do FAR”, diz Meg Galiza, gerente executiva da Caixa Econômica. “Temos 270 mil unidades habitacionais contratadas. São famílias de baixa renda, com histórico de exclusão e que estão dispersas no município.”

Diante desse desafio e com um volume

de recursos pequeno para o trabalho social, a Caixa construiu uma proposta metodológica para ser aplicada no PMCMV. “O foco do trabalho é a fixação desses beneficiários nas unidades. Com o Programa atendemos a política habitacional, mas é necessário levar outras políticas para que essas famílias se fixem nessas unidades. É uma nova forma de vida, que exige compartilhamento de espaço e de responsabilidade, elas vão ter alguns gastos que anteriormente não tinham”, afirma Meg.

Nesse sentido, o plano de intervenção técnico-social da CEF tem como foco preparar essas famílias para a vida em comum e a sua permanência no imóvel. “Em função do limite de recurso, o trabalho está direcionado para a vida em condomínio e em comunidade”, sustenta.

A implantação do plano é realizada por empresas credenciadas pela Caixa, com duração prevista de seis meses. Segundo Meg, o início se dá cerca de dois meses antes da assinatura do contrato (pré-ocupação) e quatro meses após a mudança (pós-ocupação). Na primeira etapa, são feitas atividades informativas sobre o programa, por exemplo, critério de participação, condições de contrato, orientações sobre os procedimentos de entrega de imóveis, noções básicas para a convivência em condomínio, se necessário. Já na segunda fase, as ações são voltadas à organização e à integração dos beneficiários, regras de convivência, educação financeira e uso do espaço construído.

Meg explica que o objetivo é fortalecer os laços com os moradores, e deles com a nova moradia. “É uma proposta possível, e não ideal”, avalia. Ela ressalta que para garantir a permanência das famílias nas novas unidades é necessária a integração de outras políticas públicas no novo espaço. “Senão, com o tempo, as pessoas acabam saindo, vendendo seus imóveis.”

Sustentabilidade e desafios

Para Maria Albuquerque, da Synergia Socioambiental, o PMCMV é o primeiro projeto público habitacional voltado à população de baixa renda depois da experiência do Banco Nacional de Habitação (BNH). O grande dife-

rencial, porém, é incluí-la no mercado formal de habitação. “A habitação de interesse social no Brasil sempre esteve associada a dois grandes desafios: seu provimento na quantidade e na qualidade necessárias e também em relação à sua sustentabilidade”, analisa.

O que pode dificultar a superação desses problemas, na opinião de Maria, é a construção de conjuntos habitacionais com padrões arquitetônicos sem levar em conta as reais necessidades da população a ser atendida. Ela lembra que, geralmente, são moradias em territórios desassistidos de infraestrutura.

Outra questão desafiante em relação à sustentabilidade dos programas habitacionais é a regularização fundiária. Maria cita experiências de projetos, que foram encerrados, e não houve a regularização. “A população não se sente proprietária do imóvel, nem responsável pela manutenção e conservação, seja da unidade habitacional, seja das áreas comuns.”

A dimensão do PMCMV também é um desafio, pois o programa pretende estar em todo o território nacional, diferente de outros projetos concentrados em um espaço específico. Maria destaca a importância do trabalho social, mas acredita que os prazos e os recursos viabilizados, como diz Meg, não são ideais. “Haverá uma diversidade de atores fazendo esse trabalho, o que vai exigir um processo de acompanhamento e monitoramento muito bem pensado pela Caixa, para que efetivamente se avalie minimamente os resultados obtidos”, afirma Maria.

Para ela, o trabalho ideal deveria começar no momento em que o projeto é aprovado e a obra, iniciada. Em sua proposta, para cada fase de execução do conjunto habitacional, deveriam ser desenvolvidas algumas etapas do trabalho social. “Outra preocupação é pensar ações organizativas voltadas para a implantação da gestão condominial, ações educativas e de geração de renda, por exemplo, redes de solidariedade nos territórios”, informa.

Moradia em massa

Na opinião de Ricardo Gouvêa, diretor executivo da Fundação Bento Rubião, nos próximos quatro anos haverá uma produção habitacional massiva. “Vamos, em cinco anos, nos equiparar à produção de 20 anos do BHN, sendo que o BHN não teve essa proporção concentrada na faixa de zero a três salários como o PMCMV”, aponta.

Para Gouvêa, o programa acontece num momento macroeconômico de crescimento. Mas as fragilidades de inserção da população no tecido urbano continuam. Por isso, ele considera que é fundamental avaliar qual o objetivo do trabalho social. “Senão vira uma implementação de cardápio, de instrumentos, de atividades, sem objetivos estratégicos claros, sem o norte. Vira uma coisa cheia de meios e sem um fim.”

Entre as finalidades, Gouvêa considera que o trabalho social com o objetivo de servir à obra é reducionista. Para ele, o trabalho deve seguir o caminho do que alguns autores denominam desenvolvimento sócioespacial. “Ou seja, de direito à cidade, para usar uma linguagem de bandeira de luta mais atual”, observa. Trata-se de um trabalho que não se restringe à moradia, pois “a conquista da casa não encerra uma trajetória de luta maior”.

Gouvêa avalia que os planos locais de interesse em habitação social deveriam incorporar qual é o objetivo estratégico do trabalho social. Os planos devem ir além do componente urbanístico, territorial, econômico, social e institucional. Diante do pouco tempo de trabalho social e da limitação de recursos, Gouvêa questiona como conseguir contar com a participação da população. “A questão da informação é fundamental na participação”, sugere.

Ele conclui que o trabalho social “não deve servir à obra, mas incluir a obra”. O PMCMV, para ele, não é apenas uma política de infraestrutura, ou uma estratégia vitoriosa para salvar o País de uma crise econômica, mas se trata de uma política social.

Rumo a habitações sustentáveis

Educação ambiental em projetos de intervenções contribui para colocar temas socioambientais em debate nas comunidades



São Paulo (SP)

As questões ambientais têm ganhado cada vez mais destaque por conta das evidências empíricas e científicas de que o ser humano está causando impactos na Terra. Em assentamentos precários, muitas vezes sob córregos e sem coleta de resíduos, as questões ambientais precisam fazer parte dos projetos de intervenção.

Seguindo o princípio da intersetorialidade, a Habitação e a Secretaria de Meio Ambiente podem desenvolver ações conjuntas neste sentido, que se iniciam antes da obra física. “Os projetos têm começo, meio e fim, mas a cidade continua permanente com as questões urbanas, e as famílias também, esse é o nosso desafio hoje, trabalhar com as famílias nesse contexto das cidades”, diz Rosângela Gomes, da Secretaria de Meio Ambiente de Curitiba (SMMA).

A secretaria de Curitiba realiza um trabalho de educação ambiental em parceria com a Companhia de Habitação Popular de Curitiba (Cohab), com diversas ações socioambientais, como, por exemplo, relacionadas a resíduos e recuperação de rios. O projeto está alinhado à Política de Meio Ambiente



São Paulo (SP)



Fotos: Arquivo / Cílios Alliance

do município. “Nas áreas em que se realizam as realocações, são contratados técnicos de meio ambiente, sob a coordenação do Centro de Educação Ambiental da SMMA, para a orientação educativa às famílias sobre as questões ambientais, antes, durante e depois do processo da mudança.”

Para Leny Toniolo, também da SMMA, a educação ambiental não se contrapõe a outra educação, não ambiental. “Temos que partir do entendimento de que toda educação é ambiental e que nascemos, vivemos e morremos, e somos educados para viver nesse ambiente. Não se trata de agregar um modo compartimentado, mas de perceber o mundo com um outro entendimento, uma outra lógica”, explica.

Construir essa outra lógica é o desafio da educação ambiental. Segundo Leny, o objetivo é que esses novos entendimentos e saberes possam ser incorporados à cultura local, por meio de uma efetiva participação da população. “É um processo permanente de construção de um outro jeito de estar no mundo.” Ela afirma que cada comunidade constrói o seu conceito de sustentabilidade com base no espaço físico em que vive e da sua história.

Miriam Dualib, presidente do Instituto Ecoar para a Cidadania, concorda e entende que devem ser construídas sociedades sustentáveis. Ela acredita que a Agenda 21 ainda é um dos instrumentos mais eficazes de planejamento participativo.

O instituto desenvolveu uma metodologia para aplicar o documento: a “Agenda 21 do pedaço”. “Entendemos o pedaço como um território físico, onde se trabalha, se intervém. Pode ser uma escola, uma empresa, uma favela, uma comunidade, até um condomínio.” De acordo com a metodologia, a agenda local é elaborada de forma horizontal e participativa.

Etapas socioambientais

Os objetivos são contribuir para fortalecer o sentimento de pertencimento e compromisso da população em relação ao meio ambiente, promover uma compreensão ampla, crítica e geral das condições socioambientais, formar agentes de sustentabilidade e capacitar atores sociais para a construção de comunidades sustentáveis. “O que é responsabilidade da comunidade, o que é da prefeitura, o que é da concessionária?”, essas são algumas das questões práticas apresentadas pela educadora, com as quais o trabalhador

social se depara. Para Miriam, todo trabalho deve ser socioambiental e a responsabilidade deve ser compartilhada.

Conforme sua metodologia, a primeira etapa a fazer no assentamento é um diagnóstico socioambiental. Nele, devem constar os equipamentos públicos disponíveis, as políticas públicas aplicadas, os projetos socioambientais desenvolvidos na comunidade e as tecnologias sociais existentes, entre outras informações. Em seguida, Miriam propõe a execução de ecomapas sistêmicos. Trata-se de uma visão gráfica que contém as redes estabelecidas na comunidade. A seguir, são propostas atividades práticas, como oficinas do futuro e temáticas, nas quais são disponibilizados os repertórios nos temas socioambientais escolhidos pela própria comunidade.

Segundo Miriam, são seguidos três princípios básicos: foco em parcerias, na participação social e na responsabilidade compartilhada. Com o processo, é fomentada a participação da comunidade, o que gera um senso de pertencimento e cooperação entre os moradores para resolver os problemas locais.

Uma das ações importantes, que também consta na metodologia do Ecoar, é agregar a sustentabilidade à geração de trabalho e renda. Diversas iniciativas têm sido adotadas nos reassentamentos, como a formação de cooperativas de reciclagem. No caso de Belo Horizonte, por exemplo, Claudius Vinicius Leite Pereira, da Companhia Urbanizadora da cidade (Urbel), a educação sanitária e ambiental faz parte da intervenção. Lá, são realizadas atividades econômicas relacionadas às ações ligadas à recuperação do espaço. Entre as ações, estão a recuperação de nascentes e transformação de cursos de água em parques lineares. Já em termos de geração de trabalho e renda, são desenvolvidos cursos de formação de jardinagem e produção de mudas, entre outros. Isso mostra que a sustentabilidade é mais do que uma preocupação, pode ser uma possibilidade.

Recomendações propostas para o **trabalho social** no **desenvolvimento urbano**

Por Francesco di Villarosa*

Esta nota é o produto da síntese e sucessiva elaboração (i) dos resultados de grupos focais e entrevistas conduzidas com operadores e especialistas em trabalho social (TS) em favelas, em Salvador, São Paulo e Rio de Janeiro, e (ii) dos conteúdos e conclusões do Seminário Internacional sobre TS em Intervenções Habitacionais, realizado em Brasília de 31/8 a 2/9 de 2010.

A finalidade deste texto conclusivo é ressaltar alguns assuntos-chave anteriormente discutidos, estabelecendo ligações entre eles, de forma a poder apresentar, no lugar de sugestões pontuais, um conjunto coerente de diretrizes – uma “agenda” – passível de aprofundamentos analíticos e eventuais encaminhamentos institucionais e normativos.

I. O conceito do TERRITÓRIO é central para o TS território com as suas especificidades, mas também com a sua articulação com a cidade como um todo. Foram sugeridas metodologias participativas para uma maior “apropriação” desse território, a realização de mini-diagnósticos para identificação e caracterização das áreas de vulnerabilidade, assim como a sua adequada inserção em processos de planejamento municipal.

II. É no território que se deve concretizar a focalização e a integração de POLÍTICAS INTERSETORIAIS, por meio de

Arquivo / Fundação ANVS



planos de desenvolvimento local, que articulem as demandas e potencialidades especificamente locais com as políticas públicas da cidade. Tais planos devem ser adequadamente instrumentalizados para que não fiquem só no papel. Claramente, não é função do TS – nem do setor da Habitação – realizar ações extrasetoriais, mas uma estrutura adequada de incentivos e condicionalidades, embutida no desenho das intervenções e nas condições

de elegibilidade das mesmas, pode ser um poderoso estímulo à intersectorialidade. Entretanto, tal estrutura deverá ser suficientemente flexível para poder se adaptar a diversos estágios de desenvolvimento institucional local e a diversas prioridades políticas e arranjos de gestão. Deverão ser avaliadas previamente (i) a capacidade de gestão integrada e (ii) a presença e efetividade de programas setoriais, das diversas esferas de governo, no município.



Sistemas e procedimentos de monitoramento e avaliação seriam uma das responsabilidades a serem assumidas pelo componente de gestão

III. Essas considerações valem especialmente para a GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA – um dos assuntos mais complexos identificados. Não se pretende aqui reduzir o desemprego do País, mas é legítimo esperar incorporar as ações que a União, as prefeituras e os estados já estão fazendo. A GTR deve (i) ser planejada com base em diagnósticos aprofundados feitos por especialistas, inclusive das bases educacionais necessárias para dar andamento à qualificação dos trabalhadores, (ii) financiar ações compatíveis com vocações e mercados previamente identificados, (iii) buscar a articulação com o mercado formal, e (iv) ser objeto de avaliação rigorosa, que permita aprender sobre tempos e modos da eventual inserção dos trabalhadores atendidos no mercado.

IV. Outra área, onde a articulação intersetorial é crucial, é a do controle e prevenção da VIOLÊNCIA. A ação de equipes sociais experientes e de lideranças locais legitimadas pode produzir paliativos que permitam a viabilização da intervenção, mas – sozinha – não pode realizar um controle efetivo do crime. É imperativo fortalecer e aprofundar as experiências de sucesso de policiamento comunitário.

V. Nesse quadro, em que a articulação intersetorial deve ser calibrada à avaliação da capacidade local, é ainda mais importante dar PRIORIDADE AO TS LIGADO À HABITAÇÃO, inclusive a regularização fundiária. Se não houver condição para a articulação intersetorial para o desenvolvimento local, não são o TS ou a Habitação que podem se substituir às setoriais institucionalmente responsáveis.

VI. Outra área onde é necessário avançar e inovar é aquela do CAPITAL SOCIAL local – também em relação à

necessidade de “apropriação” do território já citado. Para além do desejado fortalecimento das instâncias de participação – sejam aquelas promovidas pelas intervenções habitacionais, sejam as já institucionalizadas –, é oportuno conceituar e promover um papel mais proativo das entidades comunitárias, seja na instrumentalização do próprio TS, seja no fortalecimento do “saber fazer” da própria comunidade. Essa abordagem requer uma nova divisão do trabalho entre TS e comunidade, assim como uma revisão dos respectivos papéis. Foi também sugerida a elaboração de uma *checklist* de responsabilidades e compromissos para a pactuação com os moradores.

VII. Perante a crescente complexidade, maior volume de recursos a serem administrados, e novas tarefas a serem executadas pelo TS, recomenda-se incluir entre os componentes financiáveis das intervenções um COMPONENTE DE GESTÃO (no molde dos financiamentos do BID e do Bird). Isso faria com que, inclusive, fosse exigido para o TS pessoal com competências adequadas, a serem oportunamente estimuladas, seja por meio da articulação com o setor acadêmico, com iniciativas formativas pelo Ministério das Cidades e pela Caixa.

VIII. Uma das responsabilidades cruciais a serem assumidas por esse componente de gestão é a implantação de sistemas e procedimentos de MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO adequados da intervenção, nas suas diversas dimensões, inclusive a dimensão sócioeconômica dos beneficiários. É fundamental que a SNH assuma a liderança desse processo, produzindo diretrizes, manuais e instrumentos para M&A.

* Francesco di Villarosa é consultor na área de habitação.

Seminário Internacional Trabalho Social em Intervenções Habitacionais

Palestrantes:

Alexandre Furlanetto
Altermir Almeida
Andréia Rabetim
Bárbara Araujo dos Santos
Carla Barcellos
Carlos Alberto Montoya Correa
Carlos Medeiros
Celine D'Cruz
Claudius Vinicius Leite Pereira
Darlene de Moraes Silveira
Débora Pastro
Denis Mizne
Dirce Koga
Dulce Cazzuni
Eduardo Moura
Edymar Fernandes Cintra
Emeri Ângela
Evaniza Lopes Rodrigues
Fabrizio Pellicelli
Francesco Villarosa
Inês Magalhães
João Armindo Coelho Vargas
Kátia Melo

Kleyd Taboada
Leny Toniolo
Márcia Gesina
Maria Albuquerque
Margareth Coelho
Meg Galiza
Milton Botler
Miriam Badin
Miriam Dualib
Mônica Monteiro
Neusa Enokihara
Ricardo Gouvêa
Rômulo Paes de Sousa
Ronaldo Teixeira da Silva
Rosana Denaldi
Rosane Fátima Hamsch do Nascimento
Rosângela Dias Oliveira da Paz
Rosângela Gomes
Ruth Jurberg
Sérgio Gonçalves
Tássia Regino
Thadeu Abicalil
Violeta Kubrusly



Dicas de leitura

Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social



Apresenta, na íntegra, o material utilizado no desenvolvimento do curso de ensino a distância Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social

(EAD-Trabalho Social), promovido pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades em parceria com a Aliança de Cidades.

Disponível no site do Ministério das Cidades (www.cidades.gov.br) em http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Livro_EAD_19-10-10.pdf

Ações integradas de urbanização de assentamentos precários



Apresenta, na íntegra, o material utilizado no desenvolvimento da segunda edição curso de ensino a distância Urbanização de Assentamentos Precários (EAD-UrbFavelas) promovido pela Secretaria Nacional de Habitação do

Ministério das Cidades em parceria com o Instituto do Banco Mundial (WBI).

Disponível no site do Ministério das Cidades (www.cidades.gov.br) em http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/PNUD_Curso_a_distancia_Miolo.pdf





Aliança de Cidades
Cities Without Slums



Secretaria Nacional de Habitação
Ministério das Cidades

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA