UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

LILIANE ARAUJO BARBOSA

Capacidades de governo em processos participativos de urbanização

São Paulo

2016

LILIANE ARAUJO BARBOSA

Capacidades de governo em processos participativos de urbanização

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 14 de março de 2016. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de Concentração:
Economia e Gestão do Setor Público

Orientador:
Prof. Dr. José Carlos Vaz

São Paulo
2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO
(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

Barbosa, Liliane Araujo
Capacidades de governo em processos participativos de urbanização / Liliane Araujo Barbosa ; orientador, José Carlos Vaz. – São Paulo, 2016
219 f. : il

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.
Versão corrigida

1. Administração municipal - Brasil. 2. Governo municipal - capacidade. 3. Urbanização. 4. Participação. 5. Políticas públicas - Brasil. I. Vaz, José Carlos, orient. II. Título

CDD 22.ed. – 350.981

NOME: BARBOSA, Liliane Araujo.
Título: Capacidades de governo em processos participativos de urbanização

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de Concentração:
Economia e Gestão do Setor Público

Aprovada em: **___/___/____**

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Dedico esse trabalho a meus pais, Raimundo Fernandes Barbosa e Maria Ozélia Araujo Barbosa, que tiveram coragem de sair do Ceará e batalham pelo sonho de ter um lugar para chamar de seu. Essa batalha é nossa! Amo vocês.

AGRADECIMENTOS

Aos professores do programa de pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas: Martin Jayo, Renata Bichir, Fernando Coelho, Cecília Olivieri e Wagner Iglecias: obrigada por contribuírem na minha inserção em uma seara que não conhecia e às colaborações e sugestões dadas ao projeto.

Ao meu orientador, José Carlos Vaz, pela sua sinceridade e sensibilidade, colocando os objetivos sempre mais altos do que eu propunha e pelas suas incansáveis correções ao longo deste projeto, obrigada pela cumplicidade.

Aos meus colegas da Caixa Econômica Federal, em especial à Cristina Maria da Conceição, Kleber Freitas Barbosa, Arioneide Viana, Camila Martin, Valéria Oliveira e Davi Pinhata: obrigada pelas inúmeras conversas, parceria e pela compreensão.

À equipe de trabalho social do município de São Bernardo do Campo, especialmente para Tássia Regino, Márcia Gesina, Fabiana Mendes, Flávia Galis, Sara Bernardes e Mariana de Melo: obrigada pelo auxílio e por terem me proporcionado conhecer o trabalho desenvolvido por vocês.

Aos moradores do Sítio Bom Jesus, Raimunda Risomar, Valdomiro Ferreira e Júlia Gonçalves, e do Conjunto Habitacional Três Marias, Fabiana Nunes e Sandra Aparecida: obrigada por abrirem as portas das suas casas e me deixarem conhecer um pouco da história de vocês e me emocionarem com os seus sonhos e visões de mundo. A contribuição de vocês vai para além desse projeto.

À querida amiga, Renata Karla Magalhães: obrigada pelo seu olhar crítico ao projeto, pelo carinho e pela confiança que sempre me acalmam.

À minha família, especialmente aos meus pais, Raimundo Fernandes Barbosa e Maria Ozélia Araujo Barbosa, às minhas irmãs, Jaqueline Oliveira Barbosa e Elaine Cristina Araujo Barbosa e ao meu tio, Francisco de Sousa Araujo: obrigada pelo apoio e pelas distrações.

Ao meu companheiro, Allan Lelis Correa, que esteve presente em todos os momentos, com quem partilhei as felicidades, expectativas, ansiedades e tristezas, que envolveram esse projeto: obrigada pela paciência, por ouvir inúmeras vezes “Vaz”, “Três Marias” e “Sítio Bom Jesus” e por me fazer acreditar que um mundo melhor é possível.

A cidade não cabe em si,
A cidade explode,
A borda se revira.
A borda mostra que não é mentira a injustiça de todo dia,
Que a violência é cotidiana,
Que o opressor não se engana.
Sabe como, quando e de quem arrancar a mais-valia:
A fonte é o trabalhador, a periferia.
Com isso, a porca aperta e o parafuso espana,
Muitos não aguentam a situação desumana.
Gritam e dão a cara a bater,
Exaltam o direito de existir,
Mesmo quase não tendo o que perder.
Grajaú, Sítio São Francisco, Calmon Viana,
Quando a favela sai às ruas, não se engana.
Sabe quem tá do seu lado e quem defende os bacanas.
E do alto do prédio,
Sobre as vidraças do palácio da burocracia
A lona preta se espalha:
Exigimos moradia!
Que os politiqueiros de plantão se arrepiem,
Que as velhas estruturas tremam até ruir,
Só assim é possível sonhar um mundo novo,
Só assim lançamos as fagulhas do poder do povo.
(Alexandre Falcão)

RESUMO

BARBOSA, Liliane Araujo. **Capacidades de governo em processos participativos de urbanização**. 2016. 219f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Versão corrigida.

Nas últimas décadas, os projetos urbanos e habitacionais começaram a prever a participação da população nas intervenções. De acordo com as normas estabelecidas pelos manuais dos programas urbanos, nas instruções normativas e portarias do Ministério das Cidades, o trabalho social na urbanização de assentamentos precários ou favelas teve a incumbência de promover a autonomia, o protagonismo social e o desenvolvimento da população beneficiária, favorecendo, também, a sustentabilidade dos empreendimentos. Diante deste contexto, buscamos evidenciar quais são as capacidades de governo demandadas pelo processo de participação nos projetos de urbanização. A pesquisa aponta as capacidades políticas, técnicas, administrativas e institucionais relacionadas à participação dos beneficiários na construção do projeto e implementação da urbanização. Sob o viés teórico advindo de diversas disciplinas, a pesquisa deteve-se na metodologia de estudo de caso do PAC Alvarenga e Conjunto Habitacional Três Marias, para encontrar as referidas capacidades. A partir de um estudo de caso da esfera municipal, essa dissertação visou salientar as condições em que se desenvolveram a participação, de acordo com a visão dos atores que executam o trabalho social e dos moradores que vivenciam esse processo. Esta pesquisa vislumbra, sob o viés da capacidade de governo, analisar a participação da população e, também, aventa a possibilidade de que com o fortalecimento de algumas capacidades haveria uma melhor condução do processo participativo. Finalmente, concluímos, apontando possibilidades de pesquisas futuras a respeito do tipo de participação conduzido e a correlação com as capacidades de governo.

Palavras-chave: Capacidades de governo. Participação popular. Urbanização. Administração pública municipal.

ABSTRACT

BARBOSA, Liliane Araujo. **Government capacities in participatory processes of urbanization**. 2016. 219p. Dissertation (Master of Science) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2016. Corrected version.

In recent decades, urban and housing projects have begun to require the involvement of the population in the interventions. According to the regulations norms established by the manuals of government policies, the normative instructions and regulation of Ministry of Cities, the Social Work in urbanization of precarious settlements and "favelas" had the task of promoting the autonomy, the social protagonism and the development of the beneficiary population, contributing to the sustainability of the projects. Facing this context, we seek to highlight what are the capacities demanded by government participation in the process of urbanization projects. The research points out the political capacities, technical, administrative and institutional changes related to the participation of beneficiaries in the project construction and implementation of urbanization. Under the theoretical bias arising from various disciplines, the research stopped at the case study methodology Growth Acceleration Program (PAC) Alvarenga and Housing Complex Três Marias, to find such capacities. From a case study of the municipal level, this thesis aimed to point out the conditions under which developed the participation, according to the vision of the actors running Social Work and residents who experience this process. This research envisions under the bias of the ability of government to analyze the participation of the population and also raises the possibility that with the strengthening of some capacities would be a better conduction of the participatory process. Finally, we conclude by pointing possibilities for future research on the type of driven participation and the correlation with the government capacities.

Keywords: Government capacities. Popular participation. Urbanization. Municipal public administration.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – População Residente na Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais do Reservatório Billings (APRM-B).....157

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Variações em Arranjos Institucionais de Políticas de Desenvolvimento.....38
Figura 2 – Triângulo de Governo.....41
Figura 3 – Tripé da Pesquisa.....141
Figura 4- Organograma da Secretaria de Habitação de São Bernardo do Campo.....154
Figura 5 - Mapa Dimensional das Capacidades de Governo.....168

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Relação dos Entrevistados..... 149
Quadro 2 – Unidade de Análise por Entrevistado.....151
Quadro 3 - Categorias da Capacidade de Governo.....152
Quadro 4 - Relação entre as unidades de análise e as subcategorias.....166

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEIS – Área Especial de Interesse Social

ANSUR - Articulação Nacional do Solo Urbano

APRM-B - Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais do Reservatório Billings

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento

BNH - Banco Nacional da Habitação

CAIXA - Caixa Econômica Federal

CAP – Comissão de Acompanhamento do Projeto

CF – Constituição Federal

CHISAM - Coordenação de Interesse Social da Área Metropolitana da Grande Rio

COHAB - Companhia de Habitação

COMGAS - Companhia de Gás de São Paulo

COMUL – Comissão de Urbanização e Legalização

CONCIDADES - Conselho das Cidades

COTS - Caderno de Orientações Técnicas

CPMI - Comissão Parlamentar Mista de Inquérito

CPT - Comissão da Pastoral da Terra

CUT - Central Única de Trabalhadores

EC – Estatuto da Cidade

FCP – Fundação Casa Popular

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FNA - Federação Nacional dos Arquitetos

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FNRU - Fórum Nacional pela Reforma Urbana

GEUFAVELAS - Grupo de Executivo de Urbanização de Favelas

HBB – Habitar Brasil

IAPs – Instituto de Aposentadoria e Pensões

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia Estatística

IPASE - Instituto de Aposentadoria e Pensão do Estado

IPTU – Imposto sobre Propriedade Urbana

ISSB - Instituto de Serviços Sociais do Brasil

MCIDADES– Ministério das Cidades

MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana

MPO - Ministério do Planejamento e Orçamento

OGU - Orçamento Geral da União

ONGs – Organizações Não-Governamentais

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAIH - Plano de Ação Imediata para a Habitação

PAT- PROSANEAR – Programa de Assistência Técnica ao Programa Saneamento para Populações em Áreas de Baixa Renda

PES – Planejamento Estratégico Situacional

PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social

PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida

PNDU - Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNH - Plano Nacional de Habitação

PP – Partido Progressista

PPI – Projetos Prioritários de Intervenção

PPS - Programa de Prioridades Sociais

PREZEIS - Plano de Regularização das ZEIS

PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

PROMORAR - Programa de Erradicação das Favelas

PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico

PT – Partido dos Trabalhadores

SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

SABs - Sociedades Amigos de Bairros

SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SEAC – Secretaria de Ação Comunitária

SECOVI - Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais

SEPURB - Secretaria de Política Urbana

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SFH - Sistema Financeiro da Habitação

SNHIS - Sistema Nacional de Interesse Social

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1. Introdução 20

2. Capacidade de governo e seus sentidos 26

2.1 A Sociedade e o Estado – o alargamento do conceito de Capacidade Estatal. 30

2.2 Capacidade e o Arranjo Político-Institucional – Complementando a Capacidade Estatal 36

2.3 A perspectiva da Capacidade de Governo sistêmica e inter-relacional 40

2.4 Capacidade de Governo nos processos participativos de Urbanização Integrada 43

3. A Política de Habitação Popular no Brasil - das Políticas de Remoção à Urbanização Integrada 47

3.1 O problema habitacional e sua relação com o capitalismo 48

3.2 Políticas de Remoção e Erradicação de Favelas 54

3.3. A Política Habitacional e Urbana do Governo Militar 67

3.4. Políticas Pós-BNH 71

3.4.1 A moradia enquanto habitat 76

3.5 O MNRU – a participação no delineamento do Estatuto da Cidade 81

3.6 A gestão Lula – do Projeto Moradia a Minha Casa, Minha Vida 93

3.7 A institucionalização dos espaços participativos na política urbana 104

4. Urbanização Integrada de Assentamentos Precários – e a Demanda por Capacidades Múltiplas 107

4.1 Intervenção Física 109

4.2. A Regularização Fundiária nas Ações de Urbanização de Assentamentos Precários. 111

4.2.1 As Dimensões da Regularização Fundiária 115

4.2.2 Instrumentos da Regularização Fundiária 118

4.3. Trabalho social na Urbanização de Assentamentos Precários 125

4.3.1 A "Participação Comunitária" do HBB-BID – a agenda neoliberal 130

4.3.2 O desenvolvimento do trabalho social no contexto atual 133

5. Metodologia 140

5.1. Quadro Teórico 142

5.2 Quadro Metodológico 142

5.3 Quadro Empírico 146

5.4 – Procedimentos de Tratamento e Análise dos Dados 150

6. Apresentação do caso – PAC Alvarenga e Conjunto Habitacional Três Marias 153

6.1. Estrutura da Atual de Gestão e Política Habitacional 153

6.2. Caracterização do Município 155

6.3. O Bairro Alvarenga e o Projeto de Intervenção da Área 157

6.4. Proposta de trabalho social 161

7. Discussão e análise dos dados 165

7.1 – Capacidades administrativas encontradas no processo participativo de urbanização 169

7.1.1 Articulação Intragovernamental 169

7.1.2 Alocação Recursos Financeiros 173

7.1.3 Alocação de Recursos Físicos 175

7.2 Capacidades Institucionais no Processo Participativo de Urbanização 175

7.2.1 Normatização 176

7.2.2- Canais institucionais de participação 177

7.3 – Capacidades Políticas no Processo Participativo de Urbanização 178

7.3.1- Direcionamento Político 179

7.3.2 Liderança 183

7.3.3 Mobilização e Comunicação do Processo Participativo 185

7.4 – Capacidades Técnicas encontradas no Processo Participativo de Urbanização 185

7.4.1 Recursos Humanos 186

7.4.2 Planejamento e Gestão do Processo Participativo 188

7.4.3 Operação do Processo Participativo 190

7.5 Os dados e a relação com a teoria – Triângulo de Governo e Arranjos Institucionais . 192

8. Considerações Finais 195

8.1. Possibilidades de Consolidação do Processo Participativo nos Projetos de Urbanização 197

8.2. Limitações e Contribuições da Pesquisa 199

REFERÊNCIAS 202

APENDICE – Roteiro da Entrevista 216

1. Introdução

A pesquisa apresentada nesta dissertação tem como objetivo analisar quais são as capacidades de governo demandadas pelo processo participativo nos projetos de urbanização. Entendemos que o Estado necessita de capacidades de governo específicas para que a participação ocorra. De antemão, esclarecemos que essa pesquisa não tem o intuito de realizar análise sobre quais são os ideários que estão presentes na conformação do processo participativo.

O tema da participação popular ganhou expressão tanto nas pesquisas da administração pública e das ciências sociais quanto na esfera governamental, principalmente as esferas subnacionais. Ainda que o tema da participação seja complexo, a sua presença se faz constante na esfera política governamental, através dos orçamentos participativos, conselhos gestores de políticas públicas, planos diretores municipais, entre outros (CRANTSCHANINOV, 2013).

Com a abertura democrática brasileira, a administração pública traz, para dentro da arena do planejamento, atores que não participavam deste processo, cabendo a ela reanalisar processos de formação e implementação de agendas tendo como centro o caráter dialógico de tais processos:

> "La participación, dicha de manera más breve, serviria a la administración para cooptar las demandas diversas y sofisticadas de uma sociedad, a su vez, cada vez más diversa y sofisticada. Serviría para, lejos de las viejas simplicidades y certidumbres, reconocer la necesidad de abrirse al exterior para poner entender los retos y las expectativas de la comunidad para la cuál trabaja." (BRUGUÉ, 2009 , p.56).

Por mais que não possamos, taxativamente, afirmar que essas demandas e o controle via sociedade civil tenham tornado-se parte fundante dos processos decisórios e da implementação das políticas públicas realizadas pelos governos, vemos que estão sendo admitidas nas esferas legais, institucionais, acadêmicas e nos canais de participação (citamos o Orçamento Participativo, Conselho Nacional das Cidades, Planos Diretores Participativos, entre outros).

Com as políticas urbanas e habitacionais não foi diferente. Os problemas urbanos, de acordo com Maricato (2001), são produtos do desenvolvimento desigual do capitalismo nos países periféricos, que alija a população pobre do mercado imobiliário formal. Estes

trabalhadores passam a residir em áreas afastadas dos centros urbanos e desprovidas de infraestrutura e saneamento básico, muitas vezes, em áreas que são ambientalmente sensíveis.

No decorrer do século XX, as políticas urbanas do governo federal sofreram alterações; de uma visão pautada pelas remoções de favelas[1] e assentamentos precários à urbanização. Bueno (2000) aponta a seguinte periodização para o município de São Paulo, da qual nos apropriamos para analisar a trajetória das políticas urbanas e habitacionais do governo federal: o desfavelamento, que consiste na remoção ou erradicação das favelas; a reurbanização, caracterizada pela aceitação da favela, sua existência enquanto um produto urbano é consentida, porém seu padrão construtivo, não; e a urbanização, na qual mantém-se as características dos lotes e das moradias e dota-se a área de infraestrutura. Isso não quer dizer que elas não coexistam, e muitas remoções foram realizadas, a fim de realizar as obras da Copa do Mundo e das Olimpíadas, por exemplo, conforme aponta Rolnik (2012).

No que concerne à gestão democrática das políticas urbanas, essa dissertação destaca a mobilização dos movimentos urbanos, com mais expressão o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) e o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), e como a institucionalização do processo participativo foi colocado como premissa das políticas urbanas e habitacionais. Esclarecemos que a atuação dos movimentos sociais não se pautou unicamente na dimensão participativa, mas na busca de uma cidade includente, na realização da função social da propriedade e na gestão democrática (Saule Junior e Uzzo, 2009).

Concomitante a esses processos de alteração nas políticas habitacionais e urbanas, o componente social das intervenções ganha novas diretrizes. De acordo com Pimentel (2012), o trabalho social vem sendo desenvolvido desde o início do século XX, quando assistentes sociais atuavam em favelas e cortiços da capital da república com o intuito de descrever os hábitos da população residente destes espaços, que seriam alvo da "limpeza urbana". Inicialmente, o trabalho desenvolvido tinha um caráter conservador, voltado ao controle e disciplinamento da população (PIMENTEL, 2012). Com o passar dos anos, o trabalho social passa a ser institucionalizado no interior dos programas voltados à habitação e urbanização. Muitas vezes, o objeto a ser implementado voltava-se às ações burocráticas de seleção de moradores aos conjuntos habitacionais e acompanhamento de inadimplência de mutuários,

[1] Utilizamos o conceito de favela definido em Bueno (2000, p. 17), a saber: "aglomerados urbanos em áreas públicas ou privadas, ocupadas por não-proprietários, sobre as quais os moradores edificam casas à margem dos códigos legais de parcelamento e edificação"

distanciando-se de uma ação mais engajada politicamente. Com a Constituição Federal de 1988, ficou estabelecido que os níveis estaduais e municipais seriam condutores das políticas habitacionais e urbanas. Diante de um processo de "descentralização por ausência", muitos municípios executaram programas de urbanização emblemáticos e o trabalho social ganhou novas perspectivas com o trabalho desenvolvido em campo e não, apenas, voltado às tarefas burocráticas.

Mais recentemente, com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o trabalho social passou a ser valorizado e difundido no Brasil, e diversas instruções normativas e aparatos regulatórios próprios foram produzidos, para incorporar a participação na execução dos projetos. As diretrizes dessas normas seguem o discurso da participação popular, controle social e da democratização.

Diante deste contexto, cabe a seguinte questão desta pesquisa: Quais são as capacidades de governo demandadas pelos processos de participação nos projetos de urbanização, sejam estas ausentes ou presentes?

O viés da Gestão Pública nos proporcionou a possibilidade de responder a esta questão a partir de critérios técnicos e políticos com o conceito de *capacidade de governo*.

O conceito de capacidade de governo vem sendo utilizado em diversas áreas do conhecimento. Seu caráter polissêmico e complexo possibilita que seja utilizado com pressupostos diferentes nos diversos objetos. De acordo com Skocpol (1985), a capacidade estatal é entendida como a implementação das metas e objetivos formulados pelo Estado, mesmo com a oposição de grupos sociais. Sendo assim, a capacidade de executar tais preferências não se dá em um vazio contextual, estão condicionadas pelas relações entre os agentes governamentais e seus recursos e os agentes não-governamentais e seus objetivos.

Em nossa revisão teórica, elencamos alguns conceitos da literatura sobre capacidade de governo em busca de estabelecer convergência com a pesquisa. Em Matus (2007) encontramos a seguinte definição para a capacidade de governo:

> A capacidade de governo é uma capacidade de condução ou direção e refere-se ao acervo de técnicas, métodos, destrezas e habilidades de um ator e de sua equipe de governo para conduzir o processo social a objetivos declarados, dados a governabilidade do sistema e o conteúdo propositivo do projeto de governo. (MATUS, 2007, p. 53).

A capacidade de governo está inter-relacionada ao projeto de governo e à governabilidade do sistema, são esses os três vértices compõem o Triângulo de Governo, sendo que, para o autor, governar exige que se articulem essas três variáveis. O aspecto diferencial proposto por Matus (2007) está em não ver a capacidade de governo como um item isolado, pois ela dialoga com o ambiente político e situacional em que se insere. A partir da visão de Matus (2007) focamos o objeto a ser estudado – a participação popular no PAC Alvarenga.

Há pouca teorização sobre o processo participativo nos projetos de urbanização sob a ótica do Estado. A análise do caso foi de suma relevância, para que pudéssemos evidenciar as capacidades de governo presentes ou ausentes no processo de participação na esfera de governo municipal.

Esclarecemos que a literatura que nos deu subsídios à condução da pesquisa não restringiu as descobertas em campo. Conforme fomos encontrando dados, voltamos à revisão teórica realizada, a fim de realizar constantes reflexões sobre os materiais. Em certo momento da pesquisa, os dados encontrados não trouxeram evidências novas e, assim, atingimos o ponto de saturação.

A partir da categorização realizada por Grindle (1996) e Stefani (2015), pudemos identificar, em campo, as capacidades administrativas, técnicas, políticas e institucionais na construção do processo participativo no programa de urbanização do PAC Alvarenga.

A escolha pelo PAC Alvarenga não é arbitrária. O estudo de caso apresentado nessa dissertação foi escolhido devido às características do município de São Bernardo do Campo, pelas mudanças ocorridas na estrutura de gestão e execução da política urbana e habitacional do município, pela composição interna da Secretaria de Habitação, especificamente, a Divisão do trabalho social e, por fim, as características do bairro Alvarenga e os projetos voltados a este. Ademais, a autora desse trabalho atuou na Secretaria de Saúde deste município, o que proporcionou um primeiro contato com a problemática estudada.

Quanto ao quadro metodológico, seguimos uma abordagem qualitativa com estudo de caso. A justificativa para tal escolha dá-se pela proposição do objeto estudado, porque favorece a colaboração entre o investigador e os participantes dessa pesquisa, ressaltando a visão destes na realidade estudada.

Evidenciamos que essa dissertação não tem a pretensão de esgotar o tema e ser um modelo explicativo, mas antes apontar as capacidades de governo que poderão estar presentes ou ausentes nos processos participativos de urbanização.

2. Capacidade de governo e seus sentidos

A utilização do conceito "capacidade estatal" ou "capacidade de governo" tem sido intensificada nos últimos anos e nos mostra diversas possibilidades interpretativas para os fenômenos socioeconômicos. Ela vem ocupando papel de destaque na Ciência Política e na Administração Pública para explicar processos sociais e políticos, tais como a industrialização, as relações externas entre países, a violência, etc. Até mesmo estudos que antes focavam suas explicações no contexto social ou da economia, como os trabalhos sobre violência e conflitos internos, passam a nortear seus esclarecimentos com base nas capacidades estatais. (PEREIRA, 2014).

A noção de capacidade nos traz um conceito repleto de significados e objetivos, sendo utilizado como viés explicativo para diversos contextos com algumas acepções e representações, tais como "capacidade institucional", "capacidade de governo", "capacidade de estado", "capacidade técnico-administrativa", entre outros.

Cingolani (2013) salienta que há uma grande variação do que se entende por capacidade estatal, havendo autores que não delimitam o seu significado, por mais que o Estado tenha "voltado à cena". Diante desta pluralidade de interpretações, diversas questões permaneceram em aberto:

> In its various forms, state capacity has been linked to different outcomes: growth and economic performance (…) industrialization (…) innovation (…) levels of violence (…) war contagion (…) the implementation of peace agreements (…) among others. But while empirical works on the determinants and consequences what state capacity have flourished in particular in the recent years, questions about what state capacity truly is, how it should be captured, and other several methodological challenges associated with it are less resolved. (CINGOLANI, 2013, p.2).

O tema "capacidade estatal" é suscitado, inicialmente, com o intuito de entender o papel do Estado no desenvolvimentismo do pós-guerra (anos 50 e 60) para promover alterações estruturais a fim de dinamizar o setor industrial, fomentar a infraestrutura para urbanização e modernizar a agricultura (EVANS, 1993; CINGOLANI, 2013). Na década seguinte, o Estado passa a ser visto como um problema, já que não conseguira alcançar suas metas anteriores e, com o agravante do contexto de crise econômica mundial (elevação das taxas de juros, crise do petróleo, decréscimo do comércio entre nações), surge a idéia de um

Estado menor, limitando suas ações ao estabelecimento e manutenção das relações de propriedade. Porém, devido a problemas na implementação do ajuste estrutural e questionamentos sobre a validade e a condução do ajuste, provoca-se a necessidade de repensar a agenda pública salientando o papel do Estado:

> Deste modo, ao invés de propor o Estado mínimo, essa segunda geração de ajustes propõe, dentre outras medidas, uma reforma institucional do Estado. Segundo afirma Marques (1997) essa reformulação na agenda de ajustes vem acompanhada de uma reformulação também das perspectivas teóricas que analisam os processos políticos (AMANCIO, AMÂNCIO e AMÂNCIO, 2006, p. 01).

A centralidade das análises passa a focar a intervenção da "capacidade estatal" nas dimensões socioeconômicas. A questão da autonomia estatal, da capacidade da burocracia e da coordenação intraestatal passam a ser aventadas em análises comparativas da ação de diferentes Estados na implementação do desenvolvimento e na consecução de suas agendas. Tais itens são considerados importantes na aferição da capacidade estatal (SKOCPOL, 1985 *apud* CINGOLANI, 2013, p. 5).

A obra *Bringing the State Back In* (EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D., SKOCPOL, T., 1985) tornou-se um marco na volta da centralidade estatal às análises da ciência política. Na introdução desta obra, Skocpol (1985) realiza criticas às perspectivas sociocêntricas, a autora evidencia que o Estado é um ator capaz de formular e perseguir intenções e objetivos construídos a partir de seus próprios interesses, não sendo, portanto, um agente que meramente reflete as demandas de grupos sociais. A capacidade estatal é entendida como a implementação das metas e objetivos formulados pelo Estado, mesmo com a oposição de grupos sociais. Sendo assim, a capacidade de executar tais preferências não se dá em um vazio contextual, estão condicionadas pelas relações entre os agentes governamentais e seus recursos e os agentes não-governamentais e seus objetivos.

Os estudos que são realizados nesse contexto se aproximam das análises weberianas sobre o Estado racional-legal, o qual tem como principais características a existência de uma burocracia especializada e isolada conduzindo a administração e o poder de coerção sob a administração central, conforme explicitam Evans, P.; Rueschemeyer, D., Skocpol, T. (1985, p. 50), "(...) which features of the state apparatus make state intervention more effective? The classic answer is Max Weber's: Bureaucratic organization is the most efficient form of organizing large-scale administrative activities".

A citada obra, para além de conceber o Estado como um ator também o considera como um "meio" determinante, ou seja, o seu arranjo institucional influencia idéias, comportamentos políticos dos grupos sociais, o mercado, entre outros. Logo, o Estado não é um campo neutro. Para Skocpol (1985), as ações do Estado são historicamente determinadas, sendo "sensíveis às variações estruturais e mudanças conjunturais dentro do sistema político" (SKOCPOL, 1985, p. 14).

Skocpol (1985) foca a análise institucional, porém considera que o estudo sobre experiências de um único país sobre suas capacidades são insuficientes, já que a metodologia empregada baseia-se na perspectiva histórica e comparada. Conforme Hanson e Sigman (2013) afirmam, os estudos comparativos sobre as capacidades estatais existentes em uma nação possuem relação com o seu grau de desenvolvimento interno e são determinantes na construção da soberania, autonomia, das disputas externas e na consolidação da democracia. Contudo, essa forma de analisar as capacidades estatais pouco auxilia na compreensão das questões internas do Estado – nas diferentes capacidades existentes entre as agências, setores e departamentos que compõem o sistema de um país. Focando nos aspectos internos de um Estado pode-se entender o funcionamento das instituições e analisar porque algumas ações implementadas pelos governos conseguem ser executadas, enquanto outras não logram tal sucesso.

Cingolani, Thomsson e Crombrugghe (2013) distinguem em dois grupos o foco dado às análises sobre capacidade estatal. O primeiro grupo se atém às questões organizacionais do Estado e a capacidade está atrelada à eficiência de seu corpo burocrático e da autonomia. Um segundo grupo, que contempla diversas áreas de estudo, foca na questão da centralização de poder e controle do território.

Nos estudos com influência weberiana sobre capacidade estatal, a autonomia é encarada como o seu isolamento com relação à sociedade; a capacidade estatal estaria contemplada na execução de políticas estatais – implementação de seus objetivos – mesmo que houvesse oposições de grupos sociais e que não refletissem as demandas sociais. Dessa forma, a relação do Estado com a sociedade poderia gerar óbices na formulação e implementação de políticas coerentes, pois o Estado deixaria de defender políticas mais amplas e passaria a buscar os interesses privatistas.

Pereira (2014) ressalta que os estudos primevos apresentavam uma visão mais limitada da capacidade estatal, bastante influenciada pela concepção weberiana de burocracia

qualificada e autônoma. Estas análises trazem pontos importantes acerca do Estado e de suas capacidades, a saber: a heterogeneidade do Estado, a relevância da coordenação intraestatal, o reconhecimento de estudos que verificam que o isolamento é insuficiente e que é necessário compreender a relação Estado-Sociedade para que o entendimento sobre a capacidade estatal seja aprimorado.

Sobre a heterogeneidade, Pereira (2014) a relaciona com duas vertentes. A primeira refere-se a algumas capacidades que a burocracia possui, que a torna capaz de realizar determinadas ações, em detrimento de outras como, por exemplo, ser ineficiente na condução das políticas de urbanização, mas ser capaz de construir uma estrutura de saúde eficiente. O outro aspecto, também citado por Cingolani (2013), está presente na existência de Estados neopatrimonialistas, onde elementos do Estado racional-legal se entrelaçariam aos elementos do Estado patrimonialista. O Estado neopatrimonialista é compreendido como um patrimonialismo reeditado, no qual a sociedade já imbuída da racionalidade não aceitaria o patrimonialismo tradicional, que, por sua vez, seria identificado como o poder tradicional emanado do arbítrio do príncipe. Assim descrito:

> At the core of the Weberian tradition also lay the debates on the patrimonial state, albeit not always placing state capacity at the Center. The meaning of neopatrimonialism is highly contested and controversial, but is generally understood as a political setting in which-following Weber's typologies – principles of both racional-legal and patrimonial state coexist in a complex manner. (CINGOLANI, 2013, p. 06).

A coordenação interburocrática é considerada um importante elemento da capacidade estatal, estando presente nas obras de influência weberiana como a de Rueschemeyer e Evans (1985). Ela significa a capacidade que diversas organizações governamentais teriam em seguir uma mesma diretriz, afastando-se das influências externas. Ela é produto da autonomia, uma vez que os organismos estatais só poderiam seguir um mesmo caminho estando isolados dos interesses de grupos não pertencentes ao Estado. Diante deste quadro, a descentralização das atividades entre diversas burocracias tenderia a gerar fragmentação e a possibilidade de cooptação do Estado pelos diversos interesses disseminados na sociedade. (PEREIRA, 2014, p. 33). Percebemos que a questão da autonomia é mais uma vez aventada, essa coordenação só seria possível, caso houvesse um isolamento da estrutura burocrática. O Estado só poderia executar suas preferências isolando-se, porém conforme salientado por Dagnino (2004) dentro do Estado existem diversos projetos políticos, o Estado não é um todo homogêneo, nele estão

presentes diversos interesses e preferências provenientes de diversos atores. Cotta (1997) salienta que a idéia do Estado completamente autônomo teria que ser problematizada, devido à miríade de interesses presentes nas instituições estatais. A primeira fase destes estudos relega a segundo plano o enfoque na relação entre Sociedade Civil e o Estado, baseando-se, prioritariamente, nos aspectos internos ao Estado (quesito administrativo e técnico-operacional). Conforme dito anteriormente, o Estado para gerar bons resultados deveria permanecer isolado, o que nos esclarece que a relação entre o Estado e a Sociedade era vista como imprópria à eficiência.

Pereira (2014) corrobora esta afirmação ao esclarecer que a relação Estado/sociedade era uma via de mão única para as abordagens weberianas. O Estado atuaria sobre a sociedade moldando-a, mas o oposto não ocorreria. Esta relação unidirecional faz com que os conceitos de autonomia e insulamento burocrático sejam balizadores desta abordagem. A heterogeneidade existente no Estado seria produto da falta de autonomia, onde há fragmentação da organização estatal ou a predominância do neopatrimonialismo. E, conforme exposto, a autonomia na execução das preferências estatais seria resultado da coordenação interna sem a existência de influências dos grupos sociais.

2.1 A Sociedade e o Estado – o alargamento do conceito de Capacidade Estatal.

Nos anos 90, o conceito de capacidade estatal passa por reformulações, ou melhor, por ampliações. Para Huerta (2008), a ênfase nos estudos sobre capacidade se modifica. A nova orientação busca dar ao Estado a direção para um "bom governo", a partir das reformas da segunda geração. Essa onda reformista teve como objetivo reestruturar a administração estatal a fim de executar as políticas com mais eficiência, seguindo as demandas da sociedade, pautando-se por ações mais transparentes e na gestão dos recursos mais equilibrada. A autora salienta que o desenvolvimento sustentável não depende unicamente do mercado, há a necessidade de que se construam as capacidades, as quais, por sua vez assumem "una visión más compleja y un enfoque de sistemas que ubica los problemas organizacionales dentro de um entorno con vários niveles, actores e influencias, y con importantes interdependências entre estos três" (HUERTA, 2008, p. 122).

O surgimento da nova abordagem tem relações com a derrocada das políticas neoliberais na América Latina, suscitando discussões acerca do papel do Estado nas mudanças

estruturais. Não deveria ocorrer a diminuição do Estado ou o seu enfraquecimento, mas antes a sua reestruturação com o objetivo de realizar as transformações estruturais. Essa nova abordagem resgata algumas idéias weberianas como a necessidade de haver uma estrutura estatal competente, para que o mercado funcionasse de forma harmoniosa (Pereira, 2014). Parte dessa nova literatura analisa que o insulamento não traz condições para que o Estado aja com a dinamicidade necessária para responder às vicissitudes econômicas. Há a necessidade que o Estado esteja inserido na sociedade, conforme afirma Evans (1993).

O conceito de capacidade estatal amplia seu escopo; sua construção passa a ter como pilar as trocas e interações provenientes da relação entre Estado e Sociedade, estas moldaram o processo de construção da capacidade estatal no decorrer histórico. (CINGOLANI, 2013). Nesse momento, uma nova discussão surge: qualquer que seja a definição dada à capacidade estatal, seu significado não deveria limitar-se aos aspectos técnico-administrativos da burocracia, ou seja, não deveria encerrar-se, unicamente, nas questões internas ao Estado, tais como a sua coordenação, autonomia, capacidade técnica, entre outros. Essa nova abordagem não relega as características da perspectiva anterior, mas soma a elas o aspecto político.

Huerta (2008) afirma que a capacidade estatal é formada por dois componentes, o administrativo e o político. A capacidade administrativa se relaciona às características técnico-burocráticas necessárias para que o Estado consiga operacionalizar seus objetivos. Esta capacidade é formada por dimensões: recursos humanos (relacionado aos cargos, salários e forma de recrutamento da burocracia) e organizacionais (referente aos recursos financeiros). A capacidade política é delimitada pela interação política entre os atores que compõem o Estado e os setores socioeconômicos. Para a autora, a capacidade administrativa abrangeria a coordenação interburocrática e a interação intergovernamental, pois estas não sofreriam influências da sociedade, sendo considerados elementos internos ao Estado.

Evans (1993) busca quais são as características do Estado desenvolvimentista, caracterizado por realizar ajustes estruturais em prol do crescimento econômico. A visão estabelecida pelo autor sobre a capacidade estatal traz a capacidade administrativa-weberiana aliada ao relacionamento socioestatal. Ao explicar o desenvolvimento econômico de Taiwan, Coréia e Japão, evidenciam-se as características da meritocracia, da coerência interna e da existência de redes entre a burocracia e o empresariado:

> Se o Japão confirma declarações relativas à necessidade de uma burocracia coerente e meritocrática, indica também a necessidade de ir mais além desse prognóstico.

> Todas as descrições sobre o Estado japonês enfatizam o caráter indispensável de sistemas informais, tanto internos quanto externos, ao funcionamento do Estado. (...) A centralidade dos laços externos levou alguns a afirmar que a eficácia do Estado procede não de sua própria capacidade inerente, mas da complexidade e estabilidade de sua interação com atores do mercado. (EVANS, 1993, p. 07).

A capacidade de transformação exige uma coerência interna e uma conexão externa, identificadas pelo autor como "autonomia inserida". Dessa forma, a capacidade estatal não dependeria do insulamento da burocracia, mas antes de um equilíbrio entre o distanciamento e a proximidade entre Estado e sociedade. Cotta (1997, p. 3) esclarece que o autor argumenta em favor da precedência da inserção sobre a autonomia. "O sucesso dos empreendimentos liderados pelo Estado decorreria da existência de canais institucionalizados de articulação com a base social, mais do que a coerência corporativa da burocracia e da concentração da *expertise*". A autonomia liga-se à coerência interna, proveniente da identidade corporativa, que faz com que os burocratas não cedam aos interesses externos e/ou à maximização dos interesses particularistas dos burocratas. As recompensas da carreira criam comprometimento e senso de coerência corporativa, itens relevantes para a capacidade estatal. (EVANS, 1995 *apud* PEREIRA, 2014).

A inserção é fundamental para extrair informações necessárias para determinar metas coerentes, a relação entre o Estado e a Sociedade traria a contínua negociação destas metas. Esta relação não é mais vista como algo negativo para a execução das ações estatais, passa a ser encarada como mecanismo de fortalecimento do Estado. Uma questão relevante a ser aventada é o papel da autonomia. Para Evans (1995), a inserção deve se dar em uma esfera onde o Estado seja autônomo, para que este não seja cooptado pelos interesses que permeiam a relação.

Cingolani (2013) analisa que um novo conceito surge no campo dos estudos sobre capacidade estatal com a obra *The sources of social power* de Michael Mann. O autor estuda as relações de poder em termos das redes de influência, e sua relação na consecução das ações estatais. O conceito de capacidade utilizado por ele é amplo, pois o relaciona aos dois poderes que o Estado detém: o despótico e o infra-estrutural. O primeiro é descrito como "the range of actions the state elite is empowered to undertake without routine negotiation with civil society" (MANN, 1998 *apud* CINGOLANI, 2013, p. 8). O poder infra-estrutural está relacionado à capacidade que o Estado possui de penetrar na sociedade civil e realizar suas ações.

Soifer e Hau (2008) analisam que o poder infra-estrutural reside nas capacidades de que o Estado dispõe para realizar suas atividades de forma coordenada com as organizações estabelecendo conexões que potencializam estas capacidades. Para os autores, o poder infra-estrutural de Mann possui duas dimensões: territorial e relacional. O primeiro liga-se ao controle do território, a partir do atendimento às demandas por infraestrutura, equipamentos públicos para o território controlado pelo Estado. A característica relacional dá-se entre os diferentes grupos sociais e entre as agências estatais. A primeira concederia legitimidade às ações do Estado e a segunda seria importante para que as agendas políticas sejam implementadas de forma coordenada entre as diferentes burocracias envolvidas na execução de uma política.

Pereira (2014) analisa que por mais que Evans, Mann e Soifer e Hau tragam a percepção da complexidade do impacto das relações entre o Estado e a sociedade, permanecem tratando a coordenação interburocrática como algo interno ao funcionamento do Estado. A coerência interna descrita por Evans (1993) é resultado de processos internos ao Estado sem sofrer interferências externas. E a relação infra-estrutural de Mann traz a coordenação interna como algo decorrente da relação entre os burocratas.

Pereira (2014) esclarece que diversos trabalhos vêm apontando que as dinâmicas internas ao Estado são impactadas pelas relações entre o Estado e os grupos sociais. Cita o trabalho de Migdal (2001), o qual estabelece uma visão diferente ao apresentar que as dinâmicas internas do Estado são influenciadas por grupos sociais. O autor ressalta que frações do Estado se coadunam a segmentos da sociedade, havendo diversos embates entre coalizões. O resultado dessa interação é a baixa capacidade do Estado em implementar as políticas, pois devido à natureza fragmentada da sociedade e a disputa entre as burocracias, os pontos de oposição são inúmeros. Diante do exposto, o Estado adota estratégias em busca de garantir seu poder de dominação, tendo como objetivo enfraquecer os grupos estatais e a sociedade civil. Essas estratégias geram a baixa capacidade estatal, já que fomentam a baixa institucionalização das burocracias e a nomeação de cargos para aqueles que são de confiança, diminuindo a profissionalização e a coesão dos servidores.

No Brasil, a literatura sobre capacidade estatal detém-se na observação sobre o papel do Estado no desenvolvimentismo. Esta característica retoma o governo Vargas, amplamente conhecido como o momento em que o Estado liderou o processo de industrialização, o Governo de Juscelino Kubitschek, que também atrela o desenvolvimento econômico ao papel

do Estado pelo Plano de Metas e o governo militar que deu ao papel estatal a insígnia de responsável pelo desenvolvimento através do ideal de "Brasil Grande" (Pereira, 2014).

Schneider (2014) ao analisar o período desenvolvimentista brasileiro – estabelecido entre 1930 e 1990 – concluiu que muitas das experiências de sucesso realizadas deveram-se às experiências isoladas e desconexas, sem que houvesse um plano central que as conduzisse. O Estado brasileiro não foi capaz de conduzir a economia rumo à alta tecnologia e à industrialização com alto valor agregado. Dessa forma, há áreas no Brasil que foram bem sucedidas como, por exemplo, o petróleo, o aço e o etanol, em contrapartida áreas como a informática e o café tiveram seu desenvolvimento limitado. Essa variação é explicada pelas diferentes capacidades existentes na burocracia brasileira, o que pode ser explicado pela arena complexa que se tornou o Estado brasileiro. Os sucessivos governos desenvolvimentistas criaram diversas agências, instituições e políticas, onde havia diferentes grupos com diferentes interesses sem uma coerente coalizão ou estratégia de desenvolvimento.

De acordo com Nunes (2003), no Estado brasileiro agem diferentes gramáticas ao mesmo tempo. O ato, que é caracterizado pelo autor como um malabarismo, de sustentar um sistema que segue diversas lógicas resultou no desenvolvimento desigual do Estado desenvolvimentista, havendo algumas instituições onde as categorias weberianas da burocracia racional-legal fazem-se presentes e em outras, as relações clientelistas conduziam as ações.

Evans (1993) classificou o Brasil, assim como a Índia, como casos intermediários entre os Estados predatórios e Estados desenvolvidos, o que dialoga com a análise de Nunes (2003). O Brasil possui diversas características dos Estados predatórios como, por exemplo, a existência de clientelismos, patronagens, indicações políticas para cargos governamentais, mas, em contraposição, possui "bolsões de excelência", caracterizados pelo autor ao retratar o BNDE:

> O BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento), privilegiado principalmente por Kubitschek enquanto instrumento de seu desenvolvimentismo nos anos cinqüenta, era, até bem pouco tempo, um bom exemplo de "bolsão de eficiência". Ao contrário da maior parte da burocracia do Brasil, o BNDE oferecia "um plano de carreira bem definido, encargos desenvolvimentistas e uma ética do serviço público". No início de sua vida institucional (1956), o BNDE implantou um sistema de concursos públicos para recrutamento. Desenvolveram-se normas contra a reversão arbitrária das avaliações do pessoal técnico do Banco ("opinião do técnico") pelos superiores. Uma maioria consistente dos diretores era recrutada internamente e desenvolvia-se um claro espírito corporativo no interior do Banco. (EVANS, 1993, p. 13).

Evans (1993) assim como Nunes (2003), critica os "bolsões de excelência" (provocados pelo "isolamento" dos burocratas em algumas agências), pois não são processos neutros, mas antes um processo político onde as coalizões competem para garantir a exequibilidade de seus programas. Outro ponto aventado é sua vulnerabilidade, já que é necessário que haja certa proteção daqueles que detêm o poder. O surgimento destes bolsões reflete a incapacidade do Estado em realizar reformas amplas na administração e resulta na expansão estatal descoordenada e fragmentada, em que os recursos são vinculados a soluções personalistas.

A crise do modelo desenvolvimentista, que ocorrera no Brasil nos anos 80, fez com que o Estado tivesse que se adequar aos novos padrões econômicos e financeiros externos e, ao mesmo tempo, respondesse às demandas sociais e ao novo formato de representação, como já dissemos anteriormente, nos anos 80, os movimentos sociais ressurgem trazendo diversos atores para o campo governamental. Neste contexto, Castro Santos (1997) afirma que o Estado deverá ter *capacidade governativa*, para realizar políticas públicas que respondam aos problemas da sociedade, convergindo as ações do sistema político para definir, implementar e sustentar tais políticas. A *capacidade governativa* é definida pelas capacidades organizacionais, financeiras e a dimensão político-institucional (CASTRO SANTOS, 1997). A autora agrega novos elementos na conformação da capacidade, ao incluir a relação política – relações entre o Estado e a sociedade, no qual o Estado deve encontrar soluções para as demandas sociais. Nota-se que a autora não utiliza o conceito de capacidade estatal, mas a de capacidade governativa, pois, estes conceitos dialogam com a definição de governabilidade e governança, os quais, por sua vez, ligam-se às ações de governo, enquanto materialização do exercício da autoridade, controle, articulações realizadas, entre outros.

Eli Diniz (1996; 1998) ao analisar o esforço necessário ao governo brasileiro para enfrentar a crise econômica do final dos anos 80 e a consolidação da democracia pontua que a eficácia na ação governamental dar-se-á ao ter como foco os aspectos da capacidade política e técnico-administrativa, ou seja, a eficiência não estaria ligada unicamente aos quesitos técnicos da burocracia, mas também à sustentabilidade das ações governamentais, as quais passariam sob o crivo da sociedade. Essas capacidades se coadunam em outro conceito, a saber, a *governance* do sistema estatal. A governança estatal é composta por três capacidades: capacidade de comando, coordenação e implementação do Estado.

A capacidade de comando delineia as diretrizes a serem seguidas pelo governo, através daquilo que define em sua agenda governamental, nos projetos e programas formulados. Esta capacidade liga-se à capacidade de coordenação, pois esta deverá garantir apoio e sustentabilidade às definições do governo, o que pode ser conseguido através das negociações e articulações entre os diferentes atores. Essa capacidade dialoga com a necessidade de haver uma estratégia política adequada que conduza a acordos e alianças, ligando diversos campos de negociação às instituições estatais.

Já a capacidade de implementação se refere aos meios técnicos, políticos e financeiros para realizar as políticas almejadas.

Outro fator salientado pela autora, centrado no desafio da construção democrática, está nas metas a serem perseguidas pelas políticas governamentais que terão por objetivo a coletividade, dessa forma, os fins serão definidos socialmente. Para que isso ocorra os mecanismos e instrumentos deverão ser criados para que a dimensão participativa e pluralista da sociedade se faça presente. Diniz (1996; 1998) traz novas dimensões para a reflexão da capacidade estatal, contribuindo para esclarecer um pouco mais a complexidade implicada ao conceito.

2.2 Capacidade e o Arranjo Político-Institucional – Complementando a Capacidade Estatal

A partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, o país retoma a postura de promotor de mudanças na estrutura econômica, com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e como promotor do desenvolvimento social, com os Programas Bolsa Família e Brasil sem Miséria, entre outros. Para Pereira (2014) essas novas diretrizes governamentais vêm chamando a atenção de pesquisadores para analisarem a capacidade do Estado brasileiro em promover o desenvolvimento socioeconômico e o desenvolvimento da agenda participativa, o que é possível perceber pela introdução da participação popular no ciclo de políticas públicas a partir de diversos canais, tais como as Conferências, os Conselhos, o Orçamento Participativo, entre outros.

Lotta e Favareto (2013), ao analisarem o Programa Territórios da Cidadania, o PAC e o Brasil Sem Miséria buscam, a partir do arranjo político-institucional, entender quais são as capacidades que o Estado mobiliza ao executar seus programas. Os arranjos são compostos por três elementos, a saber: a articulação intersetorial, a coordenação entre as esferas

federativas e a sociedade civil para formar os modelos de gestão pública e, por fim, o enraizamento do programa no nível local de implementação. Estes três elementos são sintetizados pelos autores como integração horizontal – entre setores de políticas públicas – e integração vertical – entre entes federativos. Os autores concluem que os programas possuem limitação na integração horizontal, que foram realizados por justaposição ou por integração temática e não por planejamentos ou por planos que perpassassem diferentes ministérios. Com relação à verticalidade, há a centralização na esfera federal, concedendo aos estados o papel de coadjuvantes e aos municípios envolvimento apenas na implementação.

Em Lotta e Vaz (2015) há uma complementação à análise sobre os arranjos institucionais. Os autores elucidam que a depender da política pública executada o arranjo institucional terá traços específicos, devido aos atores envolvidos no processo, os papéis exercidos por cada agente e o contexto em que se configura. Dessa forma, os arranjos institucionais não seguem um único padrão.

Gomide e Pires (2011; 2014) também analisam a capacidade estatal, a partir do arranjo político-institucional. Este é entendido como "conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam os atores e interesses na implementação de uma política específica" (GOMIDE e PIRES, 2014, p.7). Para os autores, o arranjo concede ao Estado a capacidade para realizar suas políticas.

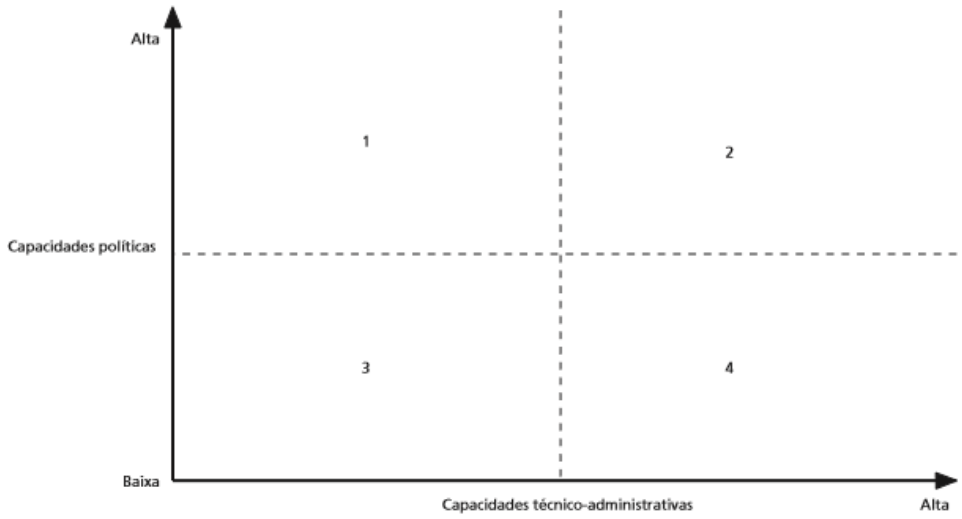
Segundo eles, os arranjos institucionais variarão a partir da relação entre dois eixos: o técnico-administrativo e o político. O primeiro é descrito como "a existência de organizações, instrumentos e profissionais competentes com habilidades de gestão" (GOMIDE e PIRES, 2011, p. 2), ou seja, é entendido como o conjunto de competências que os agentes estatais possuem para realizar suas políticas, conduzindo processos coordenados e voltados aos resultados. O segundo vincula-se à negociação de interesses e criação de consensos, principalmente em países como o Brasil, onde o ciclo de políticas públicas prima pela interação entre a Sociedade Civil e o Estado. A capacidade política demanda habilidades da burocracia para ampliar os canais de interlocução e negociação com os variados atores sociais, mediando conflitos e interesses. (GOMIDE e PIRES, 2014, pp. 19-20).

Gomide e Pires (2014) operacionalizaram as categorias de capacidade, ao analisar os arranjos institucionais em políticas de desenvolvimento econômico e social realizadas pelo Governo Federal. Em cada política analisada, as capacidades foram decompostas. Como elementos da esfera técnico-administrativa, os autores citam a presença de organizações como

recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis; a existência de mecanismos de coordenação e estratégias de monitoramento. Para as capacidades políticas foram utilizados os seguintes critérios: as interações das burocracias do Executivo com os agentes do sistema político-representativos; a existência de canais de participação social efetivos e o controle realizado por órgãos internos ou externos.

Segundo os mesmos autores, há quatro combinações possíveis nos arranjos institucionais: alta capacidade técnico-administrativa e alta capacidade política; baixa capacidade técnico-administrativa e baixa capacidade política; alta capacidade política e baixa capacidade técnico-administrativa e alta capacidade técnico-administrativa e baixa capacidade política. Assim, de acordo com os autores, todo arranjo possuirá capacidade técnico-administrativa e política, porém os graus em que elas aparecerão nortearão os resultados de certa política.

FIGURA 1 – Variações em Arranjos Institucionais de Políticas de Desenvolvimento



Fonte: GOMIDE e PIRES 2011, p.28

Para os autores, não há como pensar as políticas públicas sem voltar o olhar para os arranjos institucionais em que se inserem, ou seja, sem pensar em como estão arranjadas as organizações envolvidas de forma direta e indireta, os mecanismos de coordenação, os espaços de interação e negociação entre os atores, além das imposições legais de

transparência, prestação de contas e controle por parte de determinadas organizações e dos cidadãos.

O ideal da atuação do Estado democrático e desenvolvimentista estaria no segundo quadrante – alta capacidade política e alta capacidade técnico-administrativa, já que as políticas empreendidas seriam legítimas e eficientes. Pereira (2014) afirma que duas políticas que possuem altas capacidades foram o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico (PRONATEC) e o Programa Bolsa Família:

> As políticas públicas que foram regidas por um arranjo em que essas duas capacidades são altas – como é o caso do Programa Bolsa Família e do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico (PRONATEC) – apresentaram resultados positivos: devido à alta capacidade técnico-administrativa, as burocracias estatais foram capazes de executar as metas propostas para uma determinada política; por causa da alta capacidade, esses projetos incorporaram inovações fruto da negociação entre atores variados e que foram benéficas para o aperfeiçoamento do plano inicial. (PEREIRA, 2014, p. 46).

Lotta e Favareto (2013), Lotta e Vaz (2015) e Gomide e Pires (2011; 2014) dão importância ao aspecto relacional presente nos arranjos político-institucionais. A relação entre Estado e Sociedade traz inovações aos planos iniciais do governo, a partir das negociações entre os atores governamentais e a sociedade civil, conforme explicitado por Gomide e Pires (2014). Lotta e Favareto (2013) avaliam que a relação entre ministérios e entre as esferas federativas é positiva para a capacidade estatal permitindo o enraizamento das políticas nos níveis subnacionais e propiciando interação entre as diferentes burocracias que participam de uma mesma política.

Em estudos realizados por Gomide e Pires (2014) e Pires e Gomide (2014), nos quais verificaram a forma como os arranjos de implementação se realizam em algumas políticas, os autores concluem que o Estado age de forma heterogênea, não podendo aferir que há capacidades iguais ou comuns na consecução dos objetivos governamentais, as capacidades variam a depender da política pública a ser executada e que não adianta somente ater-se às capacidades, pois há condicionantes que corroboram para os casos de sucesso: a trajetória histórica dos setores governamentais, os arranjos implementados, as instituições e os atores (GOMIDE e PIRES, 2014, p. 273).

Por mais que o conceito utilizado pelos autores nos auxilie a pensar a capacidade estatal e sua dimensão relacional, utilizaremos a compreensão do chileno Carlos Matus sobre o

conceito de capacidade, por congregar as características aventadas pelos atores e abordá-las de forma sistêmica.

2.3 A perspectiva da Capacidade de Governo sistêmica e inter-relacional

Na obra *Adeus, Senhor Presidente – Governantes e Governados,* Matus (2007) tece uma crítica ao planejamento tradicional, vigente na maioria dos países latino-americanos. Este planejamento, de forma sucinta, é caracterizado por ser realizado sem critério, permeado pelos improvisos, eivado pela falta de sistematização, por conceber que há, apenas, uma única "verdade" no diagnóstico do problema. Simplifica a realidade ao concebê-la como algo predizível, havendo apenas um ator que planejaria e os demais, simplesmente, agiriam, conforme determinados padrões comportamentais. Nesta relação desconsideram-se as ações e a criatividade dos outros agentes:

> O planejamento econômico normativo acompanha, aproximadamente, esse tipo de raciocínio hipersimplificante. Distinguem-se nesse modelo as seguintes variáveis:
> I) "EU" é o ator que governa, planeja e, na ação, monopoliza a criatividade; e
> II) 'O SISTEMA' é o objeto planificado, que compreende agentes econômicos e comportamentos sociais.
> Esse modelo de planejamento caracteriza-se justamente por reduzir, ilegitimamente, todas as ações a comportamentos. Por sua vez, a eliminação artificial do *outro* revela que, como pressuposto oculto, o planejamento econômico normativo assume que só o 'EU' tem poder absoluto. (MATUS, 2007, p.54)

Em contraposição está o Planejamento Estratégico Situacional (PES), que tem como um dos elementos mais significativos a influência dos diversos atores e interesses envolvidos. Diferentemente do planejamento tradicional, o PES evidencia a importância do poder político e da gestão – o modo tecnopolítico - ao invés de processar o problema, apenas, sob o viés técnico:

> Nossa tese, ao contrário, afirma que as causas dos modestos resultados do planejamento na América Latina devem ser buscadas no mencionado pressuposto básico do planejamento, que por um lado, leva a um conceito limitado de planejamento e de planejador e, por outro, exclui o planejamento político como sistemática de cálculo que precede e preside a ação. (MATUS, 2007, p.67).

É um método que tenta apreender a criatividade e a subjetividade dos atores sociais – suas visões e objetivos divergentes –, o que leva à necessidade do *cálculo interativo*. Analisa o poder político e econômico como recursos escassos, ao conceber que nesta relação há o

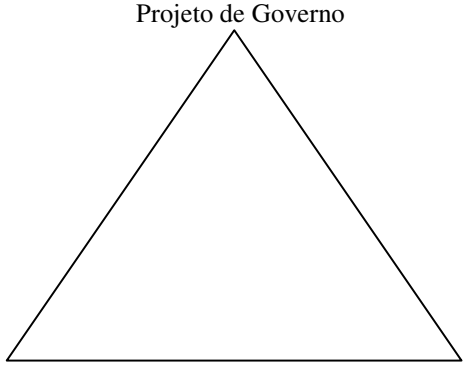
"EU" e o "OUTRO" e o primeiro não possui um amplo poder, já que desconhece as ações do *outro*. Neste sistema social complexo, o planejamento se constituirá como um jogo, o cálculo que precede e preside a ação, buscando modificar o presente na busca por um futuro melhor. Por possuir tais elementos pode contribuir para a inovação e a modernização da gestão pública.

Na citada obra, o autor mostra um início de governo cheio de expectativas com o futuro e satisfeito com o apoio das urnas que, posteriormente, transformara-se em desilusão, por ter relegado o elo da política e do tecnicismo ao planejamento. Faz-se necessário ter um direcionamento claro e vislumbrar os possíveis obstáculos que surgirão de onde decorre a necessidade de possuir um plano estratégico, calculado e que articule os objetivos, recursos e competências, aliando os conhecimentos técnicos à *expertise* política.

Uma das formas que Matus (2007) propõe para a melhoria da gestão estatal é elevar a capacidade de governo criando sistemas organizados com alta responsabilidade, através da descentralização, democratização e prestação de contas. Neste sistema, o papel entre governado e governante não será mais dicotômico, ambos os papéis estarão presentes nos atores: "o governado em um nível deve ser governante em outro" (MATUS, 1993, p. 204). Dessa forma, o poder não estará mais centralizado e contribuirá, em médio prazo, para elevar a capacidade do governo, uma vez que teremos uma maior criatividade e responsabilidade por parte daqueles que, até então, eram vistos apenas como governados.

Como meio para compreender a realidade complexa que se impõe aos governantes, Matus (2007) propõe o "triângulo de governo" formado pelas variáveis apontadas abaixo:

FIGURA 2 – Triângulo de Governo



Fonte: MATUS, Carlos. **Adeus, Senhor Presidente: governantes e governados**. São Paulo: Fundap, 2007

Os três vértices desse triângulo estão inter-relacionados dinamicamente e, através da análise do equilíbrio entre cada um dos vértices que o compõem, será possível perceber onde residem as dificuldades do governo. O *projeto de governo* é resultado do processo normativo e das ações propostas. A *governabilidade* é conformada pelo sistema político-legal, que envolve variáveis que se controlam e outras que não se controlam e são dependentes das ações dos demais atores, por fim, a *capacidade de governo* traça as direções, planejamentos e a realização das ações governamentais.

O *projeto de governo* refere-se à agenda governamental, ou melhor, ao plano proposto por um ator que direcionará a condução da administração governamental em busca dos objetivos definidos e, invariavelmente, interfere nos projetos de outros atores.

A *governabilidade* delimita as variáveis que o ator controla e as que não possui controle, quanto maior o número de variáveis sob seu domínio, maiores serão as possibilidades de ação. Ela nos mostra qual a força que um ator possui para controlar os demais atores na complexa arena governamental.

A *capacidade de governo* é analisada como os requisitos que o ator, sua equipe e a instituição que dirige possuem para conduzir as ações. É o conjunto de habilidades, métodos e técnicas para conduzir o projeto rumo aos objetivos do governante e sua equipe. Neste vértice estão o conhecimento, a competência e a experiência para a implementação da ação:

> O condutor dirige um processo para alcançar objetivos que escolhe e altera segundo as circunstâncias (seu projeto), superando os obstáculos de maneira não-passiva, mas ativamente resistente (governabilidade do sistema). E, para vencer essa resistência com sua força limitada, o condutor deve demonstrar capacidade de governo. (MATUS, 2007, p.59)

O conceito de "capacidade de governo" difere das demais abordagens, expostas anteriormente, por estar inserido de forma sistêmica e inter-relacional com os demais vértices, apontados acima. Isso faz com que o conceito se torne mais condizente com a complexidade presente nas ações governamentais. Esta característica torna a análise relevante, pois ao compararmos com as demais análises a "capacidade" nos é apresentada, muitas vezes, de forma isolada sem se vincular à realidade. Matus (2007) explicita que o plano, no ambiente real, está permeado por incertezas, surpresas e pelo próprio desconhecimento das intenções dos outros atores. As situações podem vir a mudar a qualquer instante, uma vez que a cada

ação, os atores refletirão sobre seus interesses, sobre os problemas e resultados de suas interações. Delineiam-se os quatro grandes problemas do jogo semicontrolado:

> - Saber explicar a realidade do jogo;
> - Saber delinear propostas de ação sob forte incerteza;
> - Saber pensar as estratégias para lidar com os outros jogadores e com as circunstâncias, para calcular bem o que podemos fazer, em cada momento, em relação ao que podemos fazer para alcançar os objetivos; e
> - Saber fazer no momento oportuno e com eficácia, recalculando e complementando o plano com um complemento de improvisação subordinada. (MATUS, 2007, p. 8).

Dessa forma, as capacidades de governo não são permanentes, elas variarão a cada projeto proposto, o que ensejará determinadas variáveis que o autor controla e outras que não controla, assim como está sujeito às variações das ações dos outros atores, ou seja, as situações impostas farão com que as capacidades demandadas não sejam sempre as mesmas. Como a capacidade está delimitada pelo seu contexto situacional, poderão existir capacidades que não se efetivam, ou melhor, que o governo não consegue utilizar para a realização de seu projeto de governo. Dessa forma, o fato de um recurso existir não significa que se converterá em uma capacidade.

2.4 Capacidade de Governo nos processos participativos de Urbanização Integrada

Conforme mostramos acima, não há um significado taxativo sobre o conceito "capacidade estatal", há uma pluralidade em sua determinação e, por mais que em alguns momentos as análises se aproximem, não há como definirmos um significado único que caberá aos diferentes estudos a serem desenvolvidos, até mesmo porque, tal conceito não se mostra facilmente mensurável, o que, também, dificulta a sua definição.[2]

Das análises realizadas por Pires e Gomide (2014), Matus (2007) e Stefani (2015), ressaltamos que para compreendermos o porquê de determinadas políticas serem executadas com êxito e outras obterem maus resultados, um dos caminhos a ser seguido é olhar densamente para a dinâmica interna das instituições governamentais a partir da capacidade de

[2] Há diversos textos que abordam a metodologia sobre a mensuração da capacidade estatal como, por exemplo, HANSON & SIGMAN (2013).

governo. Entretanto, conforme os próprios autores explicitam a capacidade ensimesmada pouco representará, caso seja tomada de forma isolada ou independente.

Outro ponto a ser mencionado é a necessidade de circunscrever sobre qual capacidade está se referenciando. Conforme analisa Stefani (2015), as diferentes visões sobre capacidades delimitam escopos próprios de análise, por exemplo, análises sobre elementos técnicos significarão capacidades diferentes das habilidades de negociação e mediação. Ademais desta distinção, os estudos sobre capacidades podem buscar compreender as relações estabelecidas no campo político para o desenvolvimento de determinado projeto de governo, relacionando-as com outras esferas como a governabilidade, o contexto econômico e social; já outros estudos podem se ater ao quesito da capacidade como habilidade técnica sem dialogar com a relação contextual. Esclarecemos que essa pesquisa seguirá a primeira vertente

A escolha do conceito de capacidade deve-se à sua utilização nas políticas públicas como um instrumento analítico da atuação governamental presente em todo o ciclo de políticas públicas, identificando os obstáculos das situações estudadas, para posteriormente corroborar com as ações governamentais.

O foco desta pesquisa está em analisar o processo participativo na urbanização integrada, a partir da ótica de capacidade de governo. O intuito da pesquisa está na implementação da política participativa e não em seu impacto. O nosso olhar está voltado ao papel da esfera municipal na construção dos canais participativos, no estudo de caso específico, essa relação também se constrói no cotidiano, nas relações construídas entre o Estado e a população na área de intervenção do projeto a ser executado.

Cada processo participativo, nos diversos setores governamentais, segue dinâmicas institucionais e normas próprias. Além disso, em seu desenvolvimento possuem histórias, atores e dinâmicas peculiares aos seus casos. Entretanto, conforme aponta Stefani (2015) por mais que haja trajetórias institucionais diferentes, isto não significa que não haja semelhanças entre os canais de participação, já que todos podem ser considerados como experiências que formatam a democracia e a gestão pública. Dessa forma, podemos encontrar processos participativos que possuam as mesmas capacidades e os mesmos impasses.

Entendemos que para compreendermos a complexidade existente na arena governamental, com o intuito de verificarmos como se delimitam as capacidades governamentais referentes à interação com a sociedade nas instâncias participativas, neste caso os relativos ao processo de urbanização integrada, os conceitos de *capacidade de*

governo desenvolvido por Matus, os de *capacidade política e técnica-administrativa* desenvolvidas por Pires e Gomide (2011; 2014) e a classificação realizada por Stefani (2015)[3], baseada em Grindle (1996),[4] nos dão uma direção mais condizente com a análise que será desenvolvida.

Das asserções realizadas por Matus (2007) emerge a base dessa pesquisa. O autor propõe um conceito de capacidade de governo sistêmico e inter-relacional, colocando em evidência a fluidez da capacidade ao dialogar com o contexto e com os atores, logo não sendo predizível. A sua abordagem se relaciona ao contexto ramificado e entrelaçado do cenário da ação governamental, tornando-se mais adequado à realidade da administração pública.

Da obra de Gomide e Pires (2014; 2011), a abordagem dos arranjos institucionais na implementação de políticas públicas nos oferece um instrumento para a compreensão de como os atores e interesses se coordenam e se relacionam em um contexto democrático.

A contribuição final vem da análise realizada por Stefani (2015), ao construir categorias específicas para o conceito de Capacidades de Governo relacionadas ao uso de TICs em Processos de Participação Social. A autora segue as dimensões de capacidade utilizada por Grindle (1996)[5], porém, diferente desta, procura abarcar experiências mais próximas, já que seu intuito foi o de analisar ações reais do Estado e não, apenas, a teorização.

As categorias apresentadas por Stefani (2015) são as seguintes:

- Capacidades Institucionais: âmbito legal e formal que dão suporte e estrutura às iniciativas de participação;
- Capacidade técnicas: são aquelas relacionadas ao desempenho das funções que envolvem o domínio de técnicas, recursos humanos, recursos financeiros, planejamento, gestão e organização;
- Capacidades administrativas: são aquelas que se relacionam às funções organizacionais e administrativas do governo, que devem dar suporte a todas as ações e projetos políticos;
- Capacidades Políticas: refere-se às habilidades de negociação, diálogo com a sociedade, instituição de parcerias e mediação entre diversos atores.

[3] Stefani, em sua dissertação, classifica as categorias de capacidade existente na utilização de tecnologias de informação e comunicação em processos participativos sob a ótica da capacidade de governo.
[4] GRINDLE, M. **Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa**. Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 1-12.
[5] Stefani (2015) esclarece que Grindle analisa interações macroeconômicas e políticas e sua relação no desempenho das funções estatais

A escolha dessas categorias deve-se à convergência entre o que encontramos na teoria e as análises do estudo de caso. Entretanto, as capacidades veiculadas ao processo participativo em urbanização não seguem o escopo voltado à Capacidade de Governo para Utilização de Tecnologias da Informação e Comunicação em Processos Participativos (CGTPS), conceito utilizado por Stefani (2015), uma vez que o contexto de cada um segue especificidades próprias.

Este trabalho teve como base a entrevista de diversos atores, que participaram na construção e implementação do projeto de urbanização do PAC Alvarenga e no Conjunto Habitacional Três Marias, a análise prévia dos projetos e relatórios de execução do trabalho social enviados à CAIXA, e a observação direta em reuniões e assembléias, buscando apreender como se dera a participação dos moradores, quais os obstáculos enfrentados e se ou como solucionaram os problemas.

Com os dados evidenciados e analisados, a partir da base teórica escolhida, pudemos aferir quais capacidades de governo estavam presentes ou ausentes na participação popular no projeto de intervenção. Esses dados serão apresentados no capítulo de discussão dos resultados.

3. A Política de Habitação Popular no Brasil - das Políticas de Remoção à Urbanização Integrada

Antes de iniciarmos a análise sobre a urbanização integrada, realizaremos reflexões sobre as políticas habitacionais adotadas, principalmente, pelo governo federal. Esclarecemos que no decorrer deste capítulo, citamos algumas experiências de urbanização realizadas por governos locais. O intuito desta análise centrar-se-á na forma como se deu a participação popular nas políticas habitacionais e urbanas e, concomitantemente, verificar a mudança destas políticas no decorrer do tempo.

De uma forma breve, caracterizamos a construção das políticas habitacionais e urbanas e suas relações com a participação da sociedade civil da seguinte forma: as políticas existentes do governo Vargas até o fim da atuação do Banco Nacional da Habitação (BNH) são marcadas pelo centralismo na elaboração e implementação dos programas voltados à população de baixa renda; entre as décadas de 70 a 90, destacam-se as atuações dos movimentos sociais voltados à questão habitacional e urbana, as lutas pela reforma urbana através, prioritariamente, do Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o Fórum Nacional de Reforma Urbana com conquistas estruturais, que delineiam a política atual. Entre as conquistas está a gestão democrática por meio da participação da sociedade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos das políticas recentes. Evidenciamos, também, alguns programas desenvolvidos pela esfera municipal que contaram com a inclusão da comunidade em sua execução, os quais foram realizados em alguns municípios nas décadas de 80 e 90.

Conforme veremos, os projetos voltados à população de baixa renda eram inacessíveis a esse setor da população e, quando o faziam a um preço acessível, a qualidade destas construções era baixa, não levavam em consideração o que a população demandava, ignorando a relação da comunidade com o espaço. Produziram-se soluções impessoais e padronizadas, que tratavam da mesma forma espaços heterogêneos. Em épocas mais recentes, quando o governo federal não conseguiu mais dar respostas às questões habitacionais, a responsabilidade passou aos governos locais, a fim de buscar meios para compensar décadas de erros.

A urbanização de assentamentos precários está relacionada ao fato de a política habitacional conduzida no país não ter sido capaz de acompanhar a necessidade de moradias

decorrente do processo de urbanização desordenado. Diante do exposto, verificamos a importância de fazer um levantamento sobre a política habitacional, pois a literatura sobre o assunto mostra que os programas voltados aos assentamentos precários, no nosso caso especificamente as favelas e loteamentos clandestinos, foram pensados e realizados de diversas formas e, assim, evidencia-se como o Estado pensa o acesso e o direito à cidade.

3.1 O problema habitacional e sua relação com o capitalismo

Para refletirmos sobre o problema da habitação no Brasil, temos que considerar que expressiva parte da política habitacional, planejada pelo Estado, ocorrera no século XX. Apesar de algumas conquistas obtidas, tais como a ampliação de infraestrutura básica, avanços na esfera legal e a participação popular nas políticas públicas urbanas e habitacionais, muitas características que marcaram a história do país continuam vigentes:

> (...) o universo urbano não superou algumas características dos períodos colonial e imperial, marcados pela concentração de terra, renda e poder, pelo exercício do coronelismo ou política do favor e pela aplicação arbitrária da lei. (MARICATO, 2003, p. 1).

Diante desse contexto, o aumento do número de favelas, a periferização das cidades, entre outras formas de precarização habitacional foram frutos de um processo marcado pelas desigualdades sociais, as quais se concretizam no espaço por meio da irregularidade urbanística e fundiária e pela segregação urbana e ambiental, que são características preponderantes na problemática habitacional. Conforme diversos autores apontam (KOWARICK, 1980; MARICATO, 1997; DENALDI, 2003), é necessário que se considere, no decorrer histórico brasileiro, que a origem das disparidades da produção social da cidade está centrada na relação desigual da apropriação da riqueza gerada pelo trabalho no capitalismo, entre aqueles que detêm o meio de produção e os proletários, conforme elucida Kowarick (1980):

> A periferia como fórmula de reproduzir nas cidades a força de trabalho é conseqüência direta do tipo de desenvolvimento econômico que se processou na sociedade brasileira das últimas décadas. Possibilitou, de um lado, altas taxas de exploração de trabalho e, de outro, forjou formas espoliativas que se dão ao nível da própria condição urbana. (KOWARICK, 1980, p. 41).

A produção habitacional é fruto de um processo de produção e comercialização complexas. Engels (1984), ao escrever sobre a situação da habitação e com o intuito de refutar as idéias proudhonianas[6], analisa a especulação que ordena o espaço urbano como produto da racionalidade capitalista, assegurando que tudo se torne mercadoria. A falta de habitação também segue a lógica de maximização de lucro, fazendo, cada vez mais, com que o exército de reserva se submeta a vender sua força de trabalho numa relação desigual e precária:

> Mas de onde vem a falta de habitações? Como surgiu ela? Como bom burguês, o senhor Sax não pode saber que ela é um produto necessário da forma burguesa de sociedade; que não pode existir sem falta de habitação uma sociedade em que a grande massa trabalhadora depende exclusivamente de um salário, ou seja, da soma de meios de vida necessária à sua existência e reprodução (ENGELS, 1984, p. 24).

A moradia é uma mercadoria que envolve um período prévio de imobilização de capital e a análise da disponibilidade da terra, da presença de infraestrutura e serviços no local, itens que, muitas vezes, tornam o preço do imóvel mais vultoso. Dessa forma, sua produção exige financiamento, pois raras vezes o comprador possui o montante exigido para a aquisição à vista.

Os agentes que participam dessa produção não são únicos, cada produção envolve diferentes agentes que participam do processo de forma diferenciada. Nessa dissertação seguimos a divisão em três agentes, conforme propusera Bienenstein (2001): (1) os agentes privados, que incluem os proprietários fundiários e os promotores imobiliários; (2) o Estado e (3) a população. Segundo a autora, a cada um destes agentes corresponde uma forma de moradia popular, a saber: "produção empresarial sob o regime da incorporação imobiliária, a produção estatal, direta ou indireta, e a produção popular, baseada no loteamento periférico e na autoconstrução". (BIENENSTEIN, 2001, p.13).

O primeiro destes agentes tem sua prioridade voltada para a rentabilidade que a produção de moradia pode lhe conceder. Sendo assim, produz para as camadas que possuem

[6] Para Proudhon, a solução da questão habitacional estava em cada inquilino tornar-se proprietário. Engels se opõe à essa visão, conforme explicita "Toda a concepção de que o operário deve comprar a sua habitação assenta por sua vez na reaccionária visão fundamental de Proudhon já assinalada de que as situações criadas pela grande indústria moderna são excrescências doentias e que a sociedade tem de ser levada pela força — isto é, contra a corrente que segue há cem anos — a uma situação em que o antigo e estável trabalho manual do produtor individual seja a regra, e que não é, em geral, mais do que uma reprodução idealizada da pequena empresa, já arruinada e que continua a arruinar-se" (ENGELS, 1984, p. 14).

renda mais alta e que podem arcar com os dispêndios referentes à habitação. Mesmo quando produzem moradia popular não alteram sua lógica – a obtenção do lucro:

> A iniciativa privada produz moradia popular quando esta é, de alguma forma, rentável, como no caso de soluções com alta densidade e/ou baixa qualidade construtiva e/ou ainda, quando o Estado disponibiliza linhas de crédito formadas por capital sub-remunerado que viabilize sua produção e comercialização e ainda, garanta o ressarcimento com o lucro do capital investido. (BIENENSTEIN, 2001. p.14).

O Estado atua na estruturação do mercado imobiliário privado. Age na esfera de produção da habitação popular de forma direta, concebendo a produção imobiliária, ou de forma indireta, concedendo financiamento aos promotores imobiliários privados. Atua, também, na implantação de infraestrutura e serviços, promovendo a valorização de determinados espaços, fazendo com que o investimento privado tenha novos *loci* para auferição de lucro; realiza políticas de planejamento urbano, podendo caracterizá-las como políticas que garantem acesso à cidade para toda a população ou alijando parte da população pobre de tal inserção. Quando a política se conforma seguindo este último viés, à medida que as cidades brasileiras se expandem, paulatinamente formas precárias de habitação surgem, como o meio encontrado pela população de baixa renda excluída do mercado imobiliário formal.

Os problemas vivenciados no ambiente urbano, especificamente, o déficit e a precariedade habitacional existentes estão presentes desde a colonização, a qual permitiu uma grande concentração de terra, renda e poder nas mãos de poucos proprietários, conforme salienta Maricato:

> A abundância de terras desocupadas no Brasil, contudo, dispensou o rigor das regras que regulavam as concessões. O latifúndio resultante da concessão de sesmarias foi fundamental para a economia portuguesa e depois para o Império brasileiro (...) (MARICATO, 1997, p.22).

No final do século XIX, com a libertação dos escravos, o início da industrialização integrada à cultura cafeeira e a construção de infra-estrutura nos grandes cidades conduziu ao crescimento dos centros urbanos, que se tornaram pólos de comércio e serviços. O processo de urbanização brasileiro ocorreu de forma acelerada e desordenada, alterando as antigas cidades, que não comportavam as novas exigências impostas por esse novo cenário.

De acordo com Denaldi (2003), a "urbanização com baixos salários" aliada as características excludentes do mercado imobiliário obrigaram a população mais pobre a buscar formas de produção habitacional doméstica e a ocupação de terras. Com um salário que não possibilita prover as necessidades básicas, incluindo os gastos decorrentes da compra ou o aluguel de uma moradia, sem possuir meios para incluir-se no mercado formal de habitação e sem contar com políticas públicas adequadas aos seus casos, esta parcela da população passa a encontrar meios informais de moradia.

Maricato (1997) afirma que a Lei de Terras (lei nº 621 de 18 de setembro de 1850) diferenciou o solo público e privado, distinção esta ainda não realizada por quaisquer outras leis. Como elemento amplificador das desigualdades existentes, a referida lei em seu primeiro artigo define que "ficam prohibidas as acquisições de terras devolutas por outro titulo que não seja o de compra" (BRASIL, 1850, p.01). A terra passa a ser, então, uma "mercadoria", já que a lei estabelecera que estava proibido ter posse da terra através de ocupações ou concessões públicas.

Para Maricato (1996), não foi por coincidência que tanto a Lei Eusébio de Queirós[7] quanto a Lei de Terras foram sancionadas em curto espaço de tempo entre elas. A Lei de Terras determinava que as terras devolutas só poderiam ser adquiridas através da compra e venda, excluindo aqueles que não possuíam recursos de tornarem-se proprietários. Aos trabalhadores livres coube, então, ocupar os postos de trabalho, outrora pertencentes aos escravos, não raro, em condições de trabalho semelhantes.

Para Villaça (1986), o assalariamento do trabalhador, o contexto em que se inseria a mercantilização das terras configurava-se como um dos elementos marcantes do capitalismo, aquele que separa o meio de produção do trabalhador. Os meios de produção passam a ter "donos" e o único meio de sobrevivência para diversos indivíduos tornou-se vender sua força de trabalho. Com a emergência do trabalho livre, o patrão, que outrora se "preocupava" com a moradia de seu escravo, desobrigou-se de tal incumbência.

Conforme Maricato (1995) esclarece o processo excludente de urbanização somado aos baixos salários ofertados pelas indústrias não possibilitaram que o gasto com a moradia do trabalhador fosse incorporado aos salários pagos e nem tampouco a quaisquer iniciativas estatais que assumissem esse passivo.

[7] A Lei Eusébio de Queirós, aprovada em 4 de setembro de 1850 proibia o tráfico de escravos.

Nesse processo complexo que alia a restrição da ocupação das terras, a abolição da escravatura sem assegurar condições aos alforriados, a crise da cultura cafeeira e o surgimento da industrialização (o qual, muitas vezes, pagava aos seus funcionários salários que mal supriam sua subsistência) observou-se a expansão irregular do solo urbano e o crescimento do número de cortiços, favelas e das áreas periféricas. A informalidade transformou-se em regra. No decorrer histórico, o que antes era concebido como exceção tornou-se corrente, diversos territórios são caracterizados pela exclusão social e ambiental, que se expressam nas condições habitacionais de muitos brasileiros, que não possuem condições financeiras de inserirem-se no mercado formal imobiliário. A partir deste quadro, muitas ocupações de áreas públicas e privadas ocorreram/ocorrem, produzindo processos informais de desenvolvimento urbano.

A paulatina valorização dos terrenos residenciais[8] e industriais e a acumulação de mais-valia produzida pelo capitalismo, transferindo ao trabalhador, que recebe um salário baixo, o custo com habitação, transporte e quaisquer outros serviços, ditam o local de moradia daqueles que não conseguem arcar com tais despesas (KOWARICK, 1980).

Kowarick (1980) apresenta dois processos conjuntos que conformam o problema habitacional. O primeiro está na exploração da força de trabalho, onde impera baixos salários, horas estendidas de jornada de trabalho, ou seja, a precarização do trabalho[9] em seus mais diversos âmbitos em virtude da busca de acumulação de capital, fazendo com que a pauperização de parte expressiva dos trabalhadores seja o resultado. O outro processo correlacionado ao primeiro é denominado por *espoliação urbana* – integração das condições de exploração de trabalho à precariedade/ausência de serviços públicos básicos necessários à reprodução da força de trabalho, corroborando na deterioração das condições de vida dos trabalhadores.

O autor salienta que o papel do Estado na estruturação dos processos acima é fundamental, por estabelecer as estruturas necessárias para que as empresas continuem se expandindo através de financiamentos e por "manter a 'ordem social' necessária à realização de um 'modelo' de acumulação" (KOWARICK, 1980, p. 59).

[8] Conforme explica Villaça o setor imobiliário expandira suas aquisições de espaço, guardando áreas mais próximas aos núcleos centrais á espera de valorização, e as áreas mais distantes foram destinadas aos mais pobres

[9] Para maiores esclarecimentos acerca da precarização do trabalho, ler ANTUNES, Ricardo. Trabalho e precarização numa ordem neoliberal. In: GENTILI, P.; FRIGOTTO, G. (Orgs). **A cidadania negada:** Políticas de exclusão na educação e no trabalho. São Paulo: Cortez, 2001, p. 35-48.

É dessa forma que, paulatinamente, vai surgindo a dicotomização entre a cidade formal e a informal. Os trabalhadores alijados do mercado habitacional vão encontrando soluções para o problema da moradia, a técnica da autoconstrução é uma dessas formas. Trabalhando aos finais de semana com ajuda de parentes, amigos ou, apenas, contando consigo mesmo, uma parte expressiva das residências das classes trabalhadoras foi construída. A autoconstrução é também uma forma de sobretrabalho, uma vez que o salário não é regulado pelo preço da moradia (MARICATO, 1982). Conforme Kowarick (1980) analisa, a autoconstrução é uma técnica que se alia ao processo de acumulação capitalista:

> (...) o seu resultado – a casa – reflete-se numa baixa aparente do custo de reprodução da força de trabalho – de que os gastos com habitação são um componente importante – e para deprimir os salários reais pagos pelas empresas. Assim, uma operação que é, na aparência, uma sobrevivência de práticas de 'economia natural' dentro das cidades, casa-se admiravelmente bem com um processo de expansão capitalista, que tem uma de suas bases e seu dinamismo na intensa exploração da força de trabalho. (KOWARICK, 1980, p. 61).

As formas de apropriação do espaço e a sua utilização sejam elas proibidas ou permitidas são marcadas profundamente pela desigualdade de renda, conforme analisa Rolnik (1997) a legislação urbana sobre o uso e ocupação do solo foi realizada, em geral, para atender aos interesses do mercado imobiliário, que "acaba por definir territórios dentro e fora da lei, ou seja, configura regiões de plena cidadania e regiões de cidadania limitada" (ROLNIK, 1997, p. 13).

Para compreendermos como se construíram as políticas voltadas às favelas e aos loteamentos clandestinos, tipos de assentamentos precários, faremos uma análise histórica da política habitacional e urbana. Com isto, buscamos apreender quais os sentidos dados às favelas/periferias e como foi realizada a participação da população. Utilizamos a tipologia realizada por Bueno (2000) para o município de São Paulo e encontramos similaridades na trajetória das políticas urbanas propostas pelo governo federal. A autora indica que houve, predominantemente, três tipos de intervenções estatais, a saber: o desfavelamento, que consiste na remoção ou erradicação das favelas; a reurbanização, caracterizada pela aceitação da favela, sua existência enquanto um produto urbano é assentida, porém seu padrão construtivo, não; e a urbanização, onde mantém-se as características dos lotes e das moradias e dota-se a área de infraestrutura.

Essa periodização não é estanque, muitas vezes estão presentes simultaneamente no mesmo período. Um exemplo notório são as remoções forçadas, ação prioritária das políticas executadas no início do século XX, e agora retomada devido às obras para a Copa do Mundo e Olimpíadas (ROLNIK, 2012).

3.2 Políticas de Remoção e Erradicação de Favelas

No final do século XIX e início do XX reformas urbanas aconteceram em algumas cidades brasileiras. Estas iniciativas seguiam a tradição européia e visavam o melhoramento e embelezamento das cidades, principalmente, dos centros urbanos. A maioria destes planos se limitava a atuar pontualmente a fim de alargar vias, realizar obras de saneamento, infraestrutura e construção de parques e jardins.

Em contraposição à "onda modernizante", a alternativa encontrada, inicialmente, pela população mais pobre foram os cortiços e as favelas. A demanda por moradia era crescente, pois a produção privada de moradia não visava às classes mais pobres. De acordo com Bonduki (1994), a produção de moradia operária era realizada pela iniciativa privada, que buscava retorno com a rentabilidade que adviria da construção ou aquisição de casas de aluguel. Conforme o autor esclarece, com o aumento do contingente populacional, principalmente na região Sudeste, a valorização imobiliária crescia e tornava-se uma forma de investimento. Nesse período, a fim de atingir diferentes camadas sociais, foram construídos diversos tipos de edificações:

> Surgem, assim, inúmeras soluções habitacionais, a maior parte das quais buscando economizar terrenos e materiais através da geminação e da inexistência de recuos frontais e laterais, cada qual destinado a uma capacidade de pagamento do aluguel: do cortiço, moradia operária por excelência, sequência de pequenas moradias ou cômodos insalubres ao longo de um corredor, sem instalações hidráulicas, aos palacetes padronizados produzidos em série para uma classe média que se enriquecia, passando por soluções pobres, mas decentes de casas geminadas em vilas ou ruas particulares que perfuravam quarteirões para aumentar o aproveitamento de um solo caro e disputado pela intensa especulação imobiliária. (BONDUKI, 1994, p. 713).

Os valores dos aluguéis eram estabelecidos diretamente entre proprietários e inquilinos, o Estado não intervinha nem na produção de moradias nem nos preços dos aluguéis. Estabelecer o preço da locação era um ponto de conflito, os valores abusivos

estabelecidos geraram mobilização dos locatários contra os locadores de imóveis. Além de o Estado se imiscuir de assumir responsabilidades com relação à moradia, a sociedade também não lhe atribuía essa função. Isso se deve tanto à postura liberal assumida pelo Estado quanto pela influência do anarquismo. (BONDUKI, 1994).

Valladares (2005) ao analisar as representações sobre as favelas, ao longo dos últimos cem anos no Rio de Janeiro, afirma que nesta cidade assim como na Europa, a questão da pobreza urbana teve, inicialmente, seu *locus* nos cortiços:

> Definido como verdadeiro 'inferno social', o cortiço carioca era visto como antro da vagabundagem e do crime, além de lugar propício às epidemias, constituindo ameaça à ordem social e moral. Percebido como espaço propagador de doença e do vício era denunciado e condenado através do discurso médico e higienista levando à adoção de medidas administrativas pelos governos das cidades. (VALLADARES, 2005, p. 24).

O número de favelas e o de cortiços multiplica-se como principal alternativa de habitação coletiva das camadas de baixa renda da população. Os cortiços são definidos como habitação coletiva de aluguel, que possuem como características o compartilhamento de ambientes comuns como cozinha, banheiro e lavanderia/tanques, a precariedade em sua estrutura habitacional e sanitária e a ocupação excessiva, gerando condições subumanas de vida. Por sua vez, a necessidade crescente de habitações de aluguel de baixo custo instiga o mercado rentista a produzir mais dessa modalidade habitacional. Com relação ao problema habitacional, o Estado passa a inibir, proibir e regulamentar a construção de cortiços. Atua também no controle sanitário das habitações, porém as condições de vida da população residentes nestes locais não acusaram melhora:

> A estratégia de visitas domiciliares e desinfecções em nada contribuíram, porém, para melhorar as péssimas condições de moradia e saúde dos trabalhadores, ou eliminar suas causas: pobreza, superexploração e baixos salários, subnutrição, falta de saneamento e de moradias dignas. Gerados por uma ordem social e econômica injusta, esses problemas permaneceram intocados. Os higienistas enxergavam na própria moradia as origens dos males e contra eles voltaram suas armas. Por fim concebia o trabalhador pobre como um ser ignorante, sem moral, higiene e bons costumes, que podia tornar-se um ser politicamente perigoso (...) (BONDUKI, 2011b, p.34, grifo nosso).

No excerto acima, vislumbramos que o período anterior à década de 1930 concebeu intervenções habitacionais e urbanísticas com a finalidade de higienizar a cidade. As primeiras políticas urbanas tiveram como inspiração a legislação sanitária e os planos de

embelezamento europeus (HOLZ, 2008). O Estado passa a atuar a partir de medidas de controle e eliminação dos cortiços, principalmente nas áreas centrais, objetos das intervenções urbanística. Denaldi (2003) cita que o Governo do Rio de Janeiro, em 1855, proibiu a construção de novos cortiços para aqueles que não obtivessem a licença concedida pela Câmara Municipal da cidade, exigindo parâmetros de higiene sanitária, as quais seriam avaliadas pela Junta da Higiene Pública; em 1876, o governo decretou a proibição da construção de cortiços no centro da cidade e no ano de 1893 determinou a eliminação dos cortiços do centro da cidade do Rio de Janeiro. Em São Paulo, envoltos pelas epidemias ocasionadas pelo processo de permanente deterioração das condições sanitárias, foram formulados três tipos de medidas governamentais, a saber:

> (...) 1) criação da diretoria de Higiene, com poderes de polícia e inspeção sanitária, isto é, podia entrar nos domicílios para controlar a vida, as regras de asseio, higiene e saúde dos seus habitantes; 2) promulgação de vasta legislação de controle sanitário e de produção das habitações, com destaque para o Código Sanitário de 1894; e 3) participação do Estado na gestão de obras de saneamento e de abastecimento de água e de coleta de esgotos (...) (BONDUKI, 2011b, p.30).

Ações semelhantes com relação à construção dos cortiços e a regulação de sua existência e, posteriormente, proibição na cidade do Rio de Janeiro foram seguidas pelo município paulista: em 1893 houve a criação de lei que vinculava a aprovação de uma edificação à aprovação de sua planta; no ano de 1898 surge a lei que determinava a demolição de cortiços insalubres; por fim, em 1900 criam a lei que proibia as habitações em forma de cortiços e a construção de casas para esse fim. Podemos observar que as ações das duas capitais – São Paulo e Rio de Janeiro – são similares e possuíam uma visão moralista dos higienistas e técnicos brasileiros que viam nos moradores dos cortiços uma "classe perigosa".

Bonduki (2011b) ressalta que mesmo a existência das normas higienistas não significava que essas leis eram obedecidas na prática. As baixas remunerações da maioria dos trabalhadores tornavam essenciais as habitações coletivas e os cortiços, para que a força de trabalho pudesse se reproduzir a baixo custo. Entretanto, o autor salienta que a fiscalização e a inspeção sanitárias continuaram ativas até meados da década de 1920 e que aconteceram inúmeras demolições de cortiços, que expulsaram os moradores das áreas centrais. Segundo Taschner (1997), as obras de modernização urbanística no Rio de Janeiro culminaram na demolição de 3.000 cortiços. Essa ação não veio acompanhada de programas para construção de novas moradias, o que resultou na ocupação de morros e na constituição das favelas.

Os cortiços e o aluguel deixam de ser as únicas opções para a população de baixa renda. Isso se deve a diversos fatores: à postura repressiva das legislações referentes aos cortiços, citadas acima, à lei do inquilinato[10] que fixava o valor dos aluguéis e ao interesse do capital imobiliário. Denaldi (2003) afirma que, com a expulsão da população dos cortiços, as áreas centrais voltaram a ser valorizadas e o Estado passou a intervir para que esse espaço fosse o lugar do capital e da classe dominante, suscitando a política de segregação das classes populares.

Como dito anteriormente, muitas favelas surgiram no final do século XIX e no século XX[11]. No Rio de Janeiro, muitos desalojados foram para os morros da cidade, devido à expulsão dos cortiços nas áreas centrais. Na cidade de São Paulo teriam surgido por volta de 1940 (TASCHNER, 1997). Em Belo Horizonte, por volta de 1895, durante a construção da cidade (DENALDI, 2003). Assim como os cortiços, a favela foi vista como um tipo de habitação anti-higiênica e seus moradores são vistos como produto e produtor do meio:

> A favela passa, então, a ocupar o primeiro lugar nos debates sobre o futuro da capital e do próprio Brasil, tornando-se alvo do discurso de médicos higienistas que condenam as moradias insalubres. Para ela se transfere o postulado ecológico do meio como condicionador do comportamento humano, persistindo a concepção das camadas pobres como responsável pelo seu próprio destino e pelos males da cidade (...) (VALLADARES, 2005, p. 28).

À concepção liberal do Estado brasileiro, vigente até 1930, construir casas seria inadequado, pois interviria no mercado privado, logo suas ações voltavam-se a estimular este último, conseguindo vantagens aos três principais atores atuantes: higienistas, empreendedores e poder público. Aos primeiros, difundiram-se os parâmetros da habitação adequada, ao setor privado a auferição de lucros e aos terceiros, mesmo com resultados mínimos, algumas melhorias para as classes mais pobres seriam alcançadas.

Nota-se que o tratamento dado às favelas do Rio de Janeiro no início do século XX é o mesmo concedido aos cortiços. Valladares (2005) identifica que os diagnósticos gerados a partir dos cortiços se expandem a todas as favelas da cidade. A solução identificada por médicos, engenheiros e sanitaristas baseou-se na supremacia da técnica para os males urbanos, uma vez que consideravam os problemas físicos e morais como provenientes do

[10] A lei do inquilinato foi aprovada em 1922, devido ao descontentamento dos inquilinos com o aumento dos aluguéis e industriais descontentes com o peso do aluguel nos salários. Ver Maricato (1997).
[11] Valladares (2005) analisa que uma das maiores favelas do Rio de Janeiro – o Morro da Favella/Providência – foi ocupado por soldados que retornaram da Guerra de Canudos, em torno de 1897.

meio ambiente. A autora destaca a atuação dos "engenheiros reformadores" baseada no pressuposto positivista da ciência e de seu papel social. Para esses profissionais, suas incumbências iam além do saber/fazer técnico, objetivavam compreender o mundo e organizar a sociedade seguindo os preceitos do desenvolvimento do país e do lema "ordem e progresso". Para que resolvessem esses danos presentes na sociedade era necessário que houvesse uma administração pública competente, isolada de determinantes políticos e que agissem em prol da nação; para eles, a desordem vigente nas favelas minava o bom funcionamento da cidade como um todo, "a representação da favela retoma a ideia de doença, mal contagioso, patologia social a ser combatida" (VALLADARES, 2005, p. 40). O discurso da questão técnica e o isolamento da burocracia compunham elementos da capacidade técnica-administrativa vigentes à época.

A primeira ação promovida pelo governo do Rio de Janeiro foi tentar eliminar as favelas e inibir o surgimento de novas. A campanha antifavela idealizada por Augusto Mattos Pimenta – identificado como construtor imobiliário e corretor de imóveis (VALLADARES, 2005), com o apoio do *Rotary Club* do qual fazia parte e da imprensa tinha como "solução" do problema das favelas a construção de casas populares. Solução que, contudo, não foi executada:

> Relacionada ou não a esta primeira campanha antifavela, a verdade é que logo depois, em 1928, em pleno Carnaval, assistiu-se à derrubada de várias centenas de barracos pelo Prefeito Antonio Prado Junior, obrigando seus moradores a buscar por conta própria outros locais de moradia. (CONNIF *apud* VALLADARES, 2005, p 44).

Flávio Villaça (1999) esclarece que até a década de 1930 vigoravam os planos de melhoramento e embelezamento urbanos sob a égide dos modelos estéticos europeus. Nesse período, nasce o que o autor denomina como planejamento urbano *latu sensu* no Brasil - planos que de fato são realizados pelo poder público como, por exemplo, o de Pereira Passos[12].

Com o largo processo de urbanização, o Estado passa a intervir no âmbito social e econômico como forma de dinamizar o desenvolvimento industrial. Instala-se no país uma ditadura populista, que concede aos trabalhadores proteção através das leis do trabalho,

[12] No início do século XX, o engenheiro Pereira Passos implementou um plano de remodelação urbanística no Rio de Janeiro, que resultou na destruição de habitações populares.

definindo o valor do salário mínimo, a proteção social, entre outras ações de cunho paternalista. Conforme analisa Bonduki (1994), a revolução de 30 foi um marco de ruptura na forma como o Estado conduzia sua política econômica e a relação capital/trabalho. O papel do Estado passa de mero representante das relações agrário-exportadoras para agente de fomento às atividades urbano-industriais. Com essa mudança nas regras do jogo, a base de legitimação não foi erigida com o apoio das antigas oligarquias e militares, mas com o apoio das classes populares. As políticas voltadas aos trabalhadores e à questão da moradia tinham um duplo objetivo: obter a confiança da massa urbana e viabilizar o desenvolvimento econômico[13].

Durante o governo Vargas, práticas higienistas são retomadas. Para o presidente, era legítimo que os trabalhadores possuíssem suas moradias e uma alimentação digna e que estas destoavam das condições sanitárias precárias das moradias populares. (VALLADARES, 2005). O Ministério da Educação e Saúde foi criado tendo como intuito resolver as questões de alimentação, moradia e educação, difundindo valores como culto à nacionalidade, à disciplina moral e ao trabalho:

> A questão da moradia assumiu papel fundamental no discurso e nas realizações do Estado Novo, como símbolo da valorização do trabalhador e comprovação de que a política de amparo aos brasileiros estava dando resultados efetivos. No centro dessa concepção estava a idéia do que o trabalho dignifica e gera frutos, os quais compensariam décadas de sacrifícios. (...) Nesse sentido, nada era mais eloqüente do que o acesso do trabalhador à casa própria. (BONDUKI, 2011b, p.83)

O Estado passa a conceder alguns serviços públicos como forma de enfrentar as questões sociais, as condições de vida dos trabalhadores são consideradas na formulação de políticas públicas. A perspectiva higienista assume uma nova conotação: reconhece-se a favela e a necessidade de melhorar as condições de vida dos que lá residem e não, unicamente, destruir os casebres dos favelados.

Em 1937, criou-se na cidade do Rio de Janeiro o novo Código de Obras, que pretendia dar solução aos problemas decorrentes da urbanização. Entre seus capítulos salientam-se os seguintes: extinção das habitações anti-higiênicas, a proibição da existência das favelas e a construção de novos casebres nas existentes e a substituição das favelas por núcleos de habitação de tipo mínimo. Valladares (2005), analisando o Código de Obras, afirma que nele

[13]A política voltada aos trabalhadores tinha como objetivo definir os cálculos dos encargos trabalhistas, definindo uma estratégia de desenvolvimento econômico. Com relação à política de moradia, estabelecer políticas de produção de unidades habitacionais e estabelecer limites aos valores dos aluguéis produziria maior acumulação de capital, uma vez que a o custo da reprodução da força de trabalho diminuiria. (Bonduki, 1994).

estão presentes orientações higienistas, primando pelas normas de salubridade e a extinção das favelas, porém identifica que o texto do código é ambíguo, pois em um parágrafo explicita a extinção das favelas e remoção de seus moradores e em outros consta o controle das favelas já existentes. A autora analisa que, para além de suas ambigüidades, o código inaugura juridicamente um período em que se impõe a necessidade de conhecer a favela e seus moradores.

Na década de 40, destacam-se as ações que objetivavam conhecer a favela, para que assim pudessem administrá-la. Os primeiros estudos foram realizados pelo médico Vitor Tavares de Moura, a pedido do Secretário-Geral de Assistência do Rio de Janeiro e, posteriormente, trabalhos realizados por assistentes sociais que atuavam na favela também trouxeram um olhar mais detalhado sobre o local. Valladares (2005) ressalta que as informações coletadas por esses atores auxiliaram na formulação e organização dos Parques Proletários. Com a mudança de olhar sob a favela, novas capacidades técnicas foram necessárias. O saber técnico das assistentes sociais foi utilizado para esse fim.

O programa "Parques Proletários Provisórios" consistiu em construir alojamentos provisórios que abrigavam as famílias provenientes das favelas, enquanto construíam suas habitações definitivas. Além disso, tinham como objetivo dar assistência e educação aos moradores, para que eles pudessem adquirir um modo de vida com práticas morais e físicas adequadas. (VALLADARES, 2005; DENALDI, 2003; BONDUKI, 2011b). Esse programa contava com um cunho de controle social dentro da esfera autoritária do Estado Novo. O programa possuía duas etapas: a primeira delineada pela remoção dos moradores das favelas e a segunda pela a construção das moradias definitivas, para onde se encaminhariam as famílias. Seu resultado, porém, foi insuficiente:

> Os três parques proletários construídos durante o período de 1941-1944 (Gávea, considerado modelo, Caju e Praia do Pinto) realojaram de 7 mil a 8 mil pessoas, efetivo modesto se considerarmos que as estimativas da época contavam cerca de 250 mil a 300 mil os residentes nas favelas do Distrito Federal, e que os objetivos estabelecidos por essa nova política eram muito mais ambiciosos (VALLADARES, 2003 *apud* PARISSE, 1969, p. 76).

Outro destaque dado ao governo Vargas é descrito por Bonduki (2011b) e Maricato (1997), a atuação do Estado na produção direta de habitações populares, através de órgãos federais que atuaram no setor da habitação social, para Bonduki (2011b) "(....) no final do

Estado Novo, o país esteve a ponto de formular uma política habitacional consistente, não concretizada em função do predomínio de interesses econômicos ou corporativos (...) (BONDUKI, 2011b, p.99).

Como dissemos anteriormente, o governo Vargas lançou diversas medidas voltadas aos trabalhadores. Uma dentre elas atuou na questão habitacional: os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) foram criados em 1930 para cada setor profissional. Em 1933, os IAPS substituíram as Caixas de Pensão, estas eram no total de 47 com cerca de 140 mil associados. Taschner (1997) analisa que já em 1932 tanto as Caixas de Pensão quanto os IAPs já podiam, legalmente, aplicar parte de suas receitas na provisão de moradia para seus segurados. Com o estabelecimento do Decreto 1749, no ano de 1937, os IAPs passaram a poder criar carteiras prediais (cada instituto conduziu a sua carteira de forma específica) e a disponibilizar até metade de suas reservas para o financiamento de construções. Além disso, o decreto estabeleceu a redução de taxas de juros de 8% para 6% e a ampliação dos prazos de pagamentos de 10 para até 25 anos.

Cada IAP possuía sua norma, porém seguiam de uma forma geral, três planos, de acordo com Bonduki (2011b):

- Plano A: Locação ou venda de unidade em conjuntos residenciais
- Plano B: Financiamento aos associados para a construção em terreno próprio
- Plano C: Empréstimos hipotecários feitos a qualquer pessoa física ou jurídica.

Bonduki (2011b) tipifica os planos A e B como os de caráter social, por mais que em algumas vezes fossem atendidos os segurados da classe média e alta. E o Plano C é identificado como o que trazia aos IAPs rentabilidade, já que previa o financiamento de quaisquer tipos de construções. O autor salienta que não é fácil determinar se as alterações propostas pelo decreto de 1937 beneficiavam, exclusivamente, o atendimento social de habitação ou a rentabilidade dos IAPs ou, talvez, visasse a ambos e afirma que essa tensão entre a perspectiva social e a atuarial marcou as carteiras prediais dos IAPs.

De uma forma geral, a produção dos IAPs foi expressiva, atendendo cerca de 5,2% da população brasileira (TASCHNER, 1997), porém seu atendimento não era destinado à toda população, mas somente àqueles que estivessem empregados formalmente. Isso gerou a segmentação da atuação da política pública, voltada apenas a determinados setores da sociedade. Àqueles que habitavam as favelas, que não se encaixavam na classe produtiva, não

havia solução, o que fica explícito na fala do ministro do Trabalho do Governo, Salgado Filho, em 1937:

> Não se confundam os operários, os trabalhadores, com esses indivíduos que habitam as favelas dos nossos morros (...). Será obra social atender-se a esses habitantes das favelas da capital da República? (...) S. Excia. focaliza essa questão como uma necessidade para atender à pobreza que habita as favelas, mas essa pobreza mão é constituída da classe laboriosa, pela classe que produz, já amparada, em grande parte pelo Governo Provisório, nas edificações operárias, destinadas, todas elas, exclusivamente, a serem ocupadas por operários (FILHO *apud* MELLO, 1991, p. 4).

Em 1942, aprovou-se a lei de congelamento dos aluguéis, com o objetivo impulsionar a industrialização, já que ao deixar de ser rentável investir em casas para aluguel, o dinheiro seria direcionado para a indústria (BONDUKI, 2011b). Em curto prazo, esta medida foi benéfica, porém desestimulou-se a construção privada para locação, o que refletiu em uma diminuição da oferta de casas para locação e fez com que os trabalhadores fossem para as periferias, onde poderiam construir sua casa própria. O déficit habitacional tornou-se expressivo durante o período da Segunda Guerra Mundial e nos anos posteriores, devido à confluência de diversos fatores: o aumento da especulação imobiliária, a intensificação da produção imobiliária de luxo, a lei do inquilinato, citada acima e, também, o êxodo para as cidades, devido à demanda maior por trabalhadores urbanos no contexto de guerra. Conforme descrito por Melo:

> Vimos no Rio de Janeiro (...) ruas inteiras (...) desaparecerem sob a ação das picaretas dos demolidores. Eram velhos casarões, na sua maioria transformados em residências coletivas. Milhares de famílias talvez, em virtude da abertura da moderna Avenida Presidente Vargas, tenham tido que procurar novos alojamentos. Dado o aspecto físico do caso, foi este o principal aspecto que se fez sentir. Ao lado dele, criando mais um problema para a mente popular, havia um verdadeiro boom de construção. E só um tanto tarde é que veio a fase de compreensão do contraste: porque, se construindo tanto, não se amenizava a crise? É que a grande massa de construção não era dirigida no sentido de cobrir a lacuna coberta com as demolições. Tratava-se, numa larga maioria, de residências de luxo, e não obstante os deslocamentos de habitações havidos, a crise permanecia (MELLO, 1991, p.02-03)

Como saída, Vargas vislumbrou a possibilidade de unificar todos os IAPs no Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), atitude esta que findaria com os corporativismos e estenderia os benefícios previdenciários e de carteiras imobiliárias a todos os trabalhadores. Para Mello (1991), essa proposta de unificar a política habitacional e urbana sob uma agência federal foi instituída vinte anos mais tarde com o Banco Nacional da Habitação (BNH).

Como respostas às carências urbanas ocorridas nos centros urbanos na década de 40, surgem os movimentos associativos demandando soluções do Estado com relação às melhorias urbanas. De acordo com Gohn (2008), as SABs surgem em São Paulo e constituíram-se como atores de relevância na organização da cidade na fase conhecida como populista - 1945 a 1965. Segundo a autora, a força de pressão dessas associações centrava-se no voto, ou melhor, a melhoria urbana reivindicada era conquistada através da troca do voto. Através desta forma de mobilização, muitos políticos foram eleitos como ilustra Perruso (2012) sobre a carreira de Jânio Quadros:

> A carreira de Jânio Quadros tomava seu impulso inicial a partir das Associações de Amigos de Bairros e das Sociedades Amigos de Bairros (SABs) paulistanas. Várias SABs surgiram e se desenvolveram ligadas a projetos políticos de parlamentares (vereadores, deputados) populistas. (PERRUSO, 2012, p. 34).

As SABs tiveram atuação nos problemas pontuais dos bairros, buscando por melhorias específicas de suas regiões. Com o passar do tempo, foram cooptadas pelos poderes ditatoriais e seu poder reivindicatório e mobilizador progressivamente se esvaziou (SOUSA, 1988; PERRUSO, 2012). Não se constituíram em uma forma de associação que atuava visando interferir nas políticas habitacionais e urbanas da esfera municipal ou federal nem tampouco objetivavam tal ação, porém demonstra que havia articulações populares no âmbito local.

O agravamento da crise habitacional fez com que esse tema fosse pauta da agenda política. Nas eleições de 1945, os candidatos à presidência analisaram a questão habitacional e fizeram propostas para solucionar a crise habitacional. Dutra (1946-1951), o candidato eleito, ponderava que o problema era "grave, a ser resolvido com urgência" (BONDUKI, 2011b, p. 116) e propunha em seu programa a criação de uma caixa habitacional com o objetivo de construir 100 mil casas populares. (MELO 1991; BONDUKI, 2011b).

Dutra, ao assumir a presidência, logo tratou de viabilizar suas ações na área habitacional. Em fevereiro de 1946, na posse do Ministro do Trabalho, o presidente anunciou a criação da Fundação Casa Popular (FCP). Ações voltadas à questão habitacional davam destaque à atuação governamental, uma vez que dentre as políticas sociais do governo Vargas, a questão da moradia não possuía um órgão federal, além disso, "com a crise, este problema passara a ter grande visibilidade política e adquirira potencial para articular um consenso, pois incorporava demandas populares (habitação e emprego) e empresariais (especialmente das indústrias de materiais e da construção civil)" (MELLO, 1991, p. 03). Dessa forma, a FCP foi

o primeiro órgão do governo federal a tratar da questão habitacional. Para Bonduki (2011b), a proposta era reformular o setor e articular a habitação com o desenvolvimento urbano.

No governo Dutra, o problema habitacional foi priorizado como meio de demonstrar preocupação com as questões sociais e aplacar o descontentamento popular, Mello (1991) salienta a questão política envolvida – a ilegalidade do Partido Comunista decretada em seu governo. Dutra visava com a FCP incutir no trabalhador a idéia de que o regime capitalista democrata não o desampararia e que o Partido Comunista, que vinha paulatinamente conquistando o eleitorado brasileiro com sua ideologia, traria a desagregação da nacionalidade.

Os elementos prioritários da FCP foram abandonados, devido à oposição de diversos setores, entre eles a indústria da construção civil, os incorporadores imobiliários, membros dos IAPs, sindicatos e setores de esquerda, entre outros. Na implementação da agenda inicial da FCP, vemos que a relação entre as capacidades, o projeto de governo e a governabilidade estão em constante inter-relação. Não ter governabilidade, ou seja, ter baixo poder sobre os outros atores faz com que a agenda governamental seja eivada de seus sentidos iniciais. Mello (1991) afirma que "o decreto que estabeleceu as bases da Fundação Casa Popular constituiu apenas um resíduo do anteprojeto divulgado pelo Executivo, que sofreu profundas transformações a partir dos vetos feitos pelos diversos atores coletivos que participam da arena decisória". (MELLO, 1991, p.67).

No âmbito municipal, as políticas de erradicação de favelas continuavam sendo realizadas. Em 1947, na cidade do Rio de Janeiro, durante o mandato do general Angelo Mendes de Moraes foi realizado o 1º Recenseamento das Favelas do Rio, com o objetivo quantificar as favelas e extingui-las ou, pelo menos, controlar seu crescimento. O resultado deste recenseamento foi divulgado em 1949 e os resultados foram diferentes do que o imaginário dominante previa, por exemplo, a maioria de da população que habitava as favelas eram provenientes do Distrito Federal ou do estado do Rio de Janeiro e não migrantes do nordeste brasileiro e sua população não era predominantemente analfabeta (VALLADARES, 2005). Já a interpretação destes dados revela preconceitos raciais e sociais:

> "Não é de surpreender o fato de os pretos e pardos prevalecerem nas favelas. Hereditariamente atrasados, desprovidos de ambição e mal ajustados às exigências sociais modernas, fornecem em quase todos os nossos núcleos urbanos os maiores contingentes para as baixas camadas da população" (PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL, 1949 *apud* VALLADARES, 2005, p. 65)

Em São Paulo, Bonduki (2011b) analisa que o surgimento das favelas na década de 40 foi resultado da crise habitacional. Elas foram construídas por aqueles moradores que não queriam ou podiam deixar as áreas do centro e residirem na periferia, dessa forma, começaram a ocupar terrenos que se encontravam vazios e construíram seus barracos. A ação do prefeito Abraão Ribeiro (1945-1947) tratou a questão como um problema social e adotou a construção de barracões dotados de infraestrutura em outra área. Bonduki (2011b) salienta que essas ações tinham o objetivo de dar visibilidade ao prefeito que previa se candidatar ao governo do estado de São Paulo. A construção dos barracões eliminou as favelas das áreas centrais e destinou seus moradores às áreas periféricas. Segundo Pasternak (2003), as ações de intervenção em favela, que visavam remover as famílias e as reinstalar na periferia, foram executadas como política prioritária em São Paulo até o final da década de 60.

Conforme explicitado, entre as décadas de 1920 a 1950, as favelas passam de um cenário desconhecido aos governantes para a execução de políticas baseadas no clientelismo, repressão, controle que, em sua maioria, não supriram o déficit habitacional crescente. A erradicação e remoção das favelas foram as principais políticas adotadas sem, no entanto, conceber a habitação social como moradia digna, que deveria seguir outros preceitos que não fossem o do capitalismo industrial. Valladares (2005), Denaldi (2003) e Bonduki (2011b) evidenciam, porém, que nesse período algumas experiências de urbanização foram realizadas como, por exemplo, as executadas pela igreja católica.[14]

De acordo com Denaldi (2003), os governos que sucederam a gestão de Dutra – o segundo governo Vargas e de Juscelino Kubistchek (1956-1961) deram pouca relevância à questão habitacional. Nos anos 50, a demanda por moradia continuara crescente, o número de favelas nas grandes cidades aumentara:

> Em 1948, o 1º Censo Oficial de favelas do Rio de Janeiro teve lugar, acusando 139 mil favelados. Em 1950 este número tinha subido para 169 mil, representando 7% da população da cidade. Em S. Paulo apurava-se um total de 141 núcleos com cerca de 50 mil favelados (FINEP-GAP, 1985 *apud* TASCHNER, 1997).

[14] A igreja estava presente nas favelas, a exemplo da Fundação Leão XII (criada em 1947, fruto de um acordo entre o Governo Federal e a Igreja católica, para limitar a força comunista) que atendia os moradores das favelas material e moralmente. Outro exemplo foi a Cruzada São Sebastião, que atuou em projetos de urbanização e produção de moradias. (Valladares, 2005).

Neste contexto, promulgou-se, em 1956, a Lei das Favelas no âmbito federal, que concedia recursos aos poderes locais para intervirem em melhorias nas favelas, como, por exemplo, a concessão de crédito para a Cruzada São Sebastião atuar nas favelas do Rio de Janeiro; proibição por dois anos de quaisquer despejos contra moradores de favela do Rio de Janeiro e garantia de permanência daqueles que já residiam na favela, antes da data da promulgação da lei e que não fossem contemplados com as casas construídas com o crédito.

Neste período, no Rio de Janeiro, destacaram-se as ações de iniciativa da igreja católica, sob a liderança do arcebispo Dom Helder Câmara, na Cruzada São Sebastião, que previa a urbanização das favelas. O objetivo da Cruzada[15] era no curto prazo, buscar soluções pontuais para a melhoria de vida daqueles que residiam em favelas e, no longo prazo, a construção de unidades habitacionais e a remoção das favelas. Sendo assim, a urbanização não significava a consolidação dos moradores no espaço da cidade, conforme aponta Oliveira (2012) a intervenção significava "transformar o homem que integrava a paisagem das favelas cariocas. A idéia de urbanizar "traduzia-se em todo um trabalho de persuasão da população no sentido de levá-la a aceitar e a implantar um novo *modus vivendi*" (OLIVEIRA, 2012, p. 2). Esse novo modo de vida ligava-se aos valores da disciplina do mundo do trabalho, da família e da doutrina católica. A atuação da igreja católica não tinha como finalidade unicamente servir ao próximo, mas, também, atuar no controle do avanço do ideário comunista:

> No discurso católico, a missão de "urbanização" das favelas estava inscrita na missão evangelizadora, assistindo os pobres, catequizando-os e, principalmente, combatendo o comunismo. A metáfora da favela renovava o discurso religioso após a Segunda Guerra Mundial, mostrando a sintonia da Igreja brasileira com a agenda do poder público para estabelecer um controle social nas regiões pobres (OLIVEIRA, 2012, p.8).

Nota-se, que a atuação em torno do problema das favelas foi ambígua ora construindo habitações no espaço da favela, ora retirando moradores e os realocando, o que deixa claro que não havia uma forma clara de como atuar. As intervenções que estavam começando a se instituir seguiam idéias opostas. Segundo Castilho (2013), há dois caminhos de intervenção: (1) a erradicação das favelas e a posterior realocação distante dos centros urbanos e (2) a melhoria no próprio ambiente de favela, trazendo obras de infraestrutura, muitas vezes, sendo uma opção mais barata e de menor impacto social. O que se torna evidente é a construção da

[15] Como dito anteriormente, a Cruzada recebera verba do presidente Café Filho (1954-1955) para atuar nas favelas da cidade do Rio de Janeiro, visando soluções para acabar com os problemas das favelas.

idéia da casa própria como política de habitação no Brasil, no qual o Estado ocupa um papel primordial na captação de recursos, financiamento, produção e comercialização, modelo este vigente até o presente momento.

3.3. A Política Habitacional e Urbana do Governo Militar

Com o advento do governo militar, a produção de moradia para a venda foi priorizada. Criou-se o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) visando à dinamicidade da construção civil e em decorrência a geração de empregos, a produção da moradia seria um subproduto desejável (TASCHNER, 1997). Os recursos utilizados pelo SFH vinham de forma mais expressiva do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)[16] e das poupanças livres (cadernetas de poupança), que gerou o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

Em agosto de 1964, pela lei 4380, foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), que financiou obras de habitação, saneamento básico e infra-estrutura. O BNH passou a centralizar as ações estatais no setor habitacional, principalmente, no que concerne à produção e distribuição de unidades habitacionais (ARRETCHE, 1990). A sua criação teve como objetivo maior conseguir a simpatia das massas populares, que haviam sido o apoio do governo populista deposto pelo regime militar.

A política da casa própria, seguida pelo BNH, estava assentada na concessão de crédito, através de dois mercados segmentados, um visando os indivíduos de renda média e alta e outro visando os de renda mais baixa. Arretche (1990) analisa que, no primeiro caso, as operações foram desenvolvidas por agentes privados e o Estado atuava na regulamentação; no caso dos setores de renda baixa o Estado atuava como agente promotor em ação conjunta com entidades privadas de construção - na produção de interesse social, a prefeitura ou as Companhias de Habitação (COHABs), em nível municipal ou estadual, encaminhavam um projeto ao BNH, que se o aprovasse, liberava o repasse de recursos, porém a construção era realizada por agentes privados. (ARRETCHE, 1990; TASCHNER, 1997;). A autora esclarece, porém, que "os dois subsistemas - o da promoção pública e o da promoção privada - operavam segundo a mesma lógica: a lógica da produção privada" (ARRETCHE, 1990, p. 24).

[16] Espécie de poupança compulsória, no qual 8% da folha de pagamento do empregado eram depositados e rendiam juros.

O BNH teve uma tarefa de difícil solução: atender com prioridade a população de baixa renda e, ao mesmo tempo, ser lucrativo, supondo que todos poderiam pagar pela casa própria. Ao ver o resultado da atuação do BNH entre 1964-1986, houve uma clivagem em sua atuação – a maior parte de sua produção habitacional foi destinada aos setores de renda média e alta. Maricato (1982) afirma que o Estado atuou como agente de dinamização da economia, ao ter como papel repassar recursos aos entes privados (ou para órgãos estatais e municipais). A autora observa que paulatinamente o BNH afastou as aplicações de recursos da habitação popular e as destinou para habitações de alto e médio custo e obras de infra-estrutura, incluindo projetos regionais e nacionais de energia e transporte. Com isso o BNH buscava retorno pelos investimentos feitos, logo concentrou suas ações nos setores que poderiam arcar com os preços dos imóveis, correções monetárias e taxas de juros, atendendo aos interesses do capital financeiro, da indústria de matérias de construção e da indústria de construção.

A atuação do BNH na questão das favelas baseou-se na remoção, o que pode ser ilustrado com a atuação da Coordenação de Interesse Social da Área Metropolitana da Grande Rio (CHISAM), órgão ligado ao BNH, que visava erradicar favelas e tornar seus moradores em proprietários em outras regiões. Valladares (2005) mostra que entre 1962 a 1974, 80 favelas foram removidas e destruídos 26.193 barracos, os quais abrigavam 139.218 moradores. Essa postura do Estado aliada à crise econômica na década de 70 teve como conseqüência alijar aqueles que não podiam arcar com as prestações da casa própria para as áreas menos urbanizadas. Muitas famílias que foram removidas para as unidades habitacionais não conseguiam arcar com o "peso" da prestação e passaram seus imóveis àquelas famílias com mais renda. Tal fato é atribuído à política de "arrocho salarial", instituída sob a alegação da necessidade de resolver os problemas econômicos, durante 10 anos o salário mínimo real não parou de desvalorizar, aumentando a inadimplência e refletindo nas finanças das COHABs. Essa crise fez com que o BNH adotasse como solução a redução dos investimentos para o setor de baixa renda:

> A saída da "crise" dar-se-ia por uma reformulação completa da política habitacional de interesse social ou pela utilização de mecanismos de autodefesa institucional do Banco, através da redução do papel dos investimentos populares e uma redefinição de suas prioridades de ação. **As condições políticas do início dos anos 70 (governo Médici), que não privilegiavam a necessidade de maior respaldo popular, acabaram por favorecer a opção pela segunda alternativa**(grifo nosso). Entre 1970 e 1974, enquanto o problema de inadimplência dos mutuários das Cohab continuava a se agravar, a política adotada foi a de reduzir consideravelmente os

> investimentos para as famílias de baixa renda e aumentar substancialmente as aplicações no chamado "mercado médio" (...)(AZEVEDO, 1988, p. 113, grifos nosso).

Na segunda metade da década de 70, o BNH retoma as ações voltadas às classes de baixa renda, devido às pressões populares, a crise econômica de 1974 e a pressão da indústria de construção (DENALDI, 2003). Como resposta, o governo federal cria os seguintes programas: Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) e, posteriormente, o Programa de Erradicação das Favelas (PROMORAR), passando a atuar de forma mais flexível e alterando o tipo de produto, que passa a se concentrar na urbanização e autoconstrução, ao invés, do financiamento da casa própria.

Em 1975, o PROFILURB com o intuito de criar lotes urbanizados, com infraestrutura básica: rede de água, esgoto, vias e demarcação das quadras, voltados á população com renda de 0 a 3 salários mínimos. Este programa apoiava-se no ideal da casa própria, porém teve curta duração e em 1979, surge o Programa de Erradicação de Favelas (PROMORAR) [17].

O PROMORAR tinha como objetivo erradicar as sub-habitações, mas mantendo a população na mesma área, buscava melhorias urbanas e habitacionais em áreas precárias. Este foi o primeiro programa no país a financiar ações integradas voltadas à urbanização de favela, o que incluía projetos, serviços voltados aos lotes urbanizados, construção de unidades habitacionais, infra-estrutura e, até mesmo, o pagamento de indenizações àqueles que fossem remanejados. Em muitos locais a normatização proposta pelo PROMORAR não foi seguida.

A proposta do PROMORAR era de urbanizar as favelas, o programa previa a substituição dos barracos de madeira por alvenaria e a realização de obras de infraestrutura, o programa ainda se centrava na eliminação do que existia para que ocorresse a construção de algo novo.

Tanto o PROFILURB quanto o PROMORAR não atingiram resultados expressivos. Isso se deve ao fato dos programas possuírem um tom demagógico e propagandístico, ao invés de seguirem as reais demandas.

Em 1979, com a promulgação da Lei Federal 6766, estabelecendo regras para o parcelamento do solo urbano e como resultado, acabou por restringir o acesso à moradia para a população com baixa renda. A normatização estabelecida para adquirir a terra urbana tornou esse bem ainda mais escasso, porém mesmo com as restrições legais, a ocupação de terrenos

[17] O Programa de Erradicação de Favelas visava a melhoria das habitações populares em favelas sem, no entanto, remover os moradores do local.

distantes das áreas valorizadas, muitas vezes, impróprios para a moradia tornou-se prática corrente.

Pequeno (2008) conclui que a fase do governo militar teve alguns aspectos que marcaram a condução das políticas habitacionais: a permanente reestruturação institucional, associada à debilidade econômica pós-fase do milagre brasileiro; peri-urbanização de grandes conjuntos habitacionais, expandindo os limites das cidades; demora no reconhecimento oficial da favela como forma de moradia, adotando remoções autoritárias. O SFH conseguiu aumentar o número de proprietários da casa própria, quase metade de sua produção destinou-se aos setores de classe média e alta, porém não atingiu, expressivamente, os setores de renda baixa nem tampouco solucionou o déficit habitacional brasileiro, o qual se agrava neste período.

Vemos na construção da política habitacional e urbana do governo Vargas ao governo militar, a construção de planejamentos públicos e processos decisórios sob o viés centralizador, em que as elites locais se apropriam da máquina pública, alijando diversos atores sociais da consecução das políticas. Tal condição fez com que aqueles que vivenciavam os problemas cotidianamente não pudessem deliberar sobre suas possíveis soluções. O planejamento das políticas alicerçava-se no caráter tecnicista e, muitas vezes, não se pautava pelas condições reais dos problemas.

Edson Nunes (2003) analisa as gramáticas que permeiam a relação entre a sociedade e o Estado, a saber, o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos. O autor salienta que a primeira gramática – o clientelismo – está presente desde antes da Primeira República e a considera como um traço marcante nas relações entre o Estado e a sociedade. A apropriação do espaço público por interesses particularistas faz com que os cidadãos não se encarem como possíveis coautores das políticas públicas.

No governo Vargas, um novo projeto de Estado Nacional começou a ser delineado, sendo caracterizado por uma forte centralização do Estado apoiada pela burocratização e pelo autoritarismo, intervindo tanto na economia quanto nas relações sociais como, por exemplo, nas organizações sindicais. Eram considerados cidadãos aqueles que possuíam vínculo trabalhista formal (detentores de profissões normatizadas pelo Estado) tendo o direito de participar das políticas trabalhistas e previdenciárias:

> A organização sindical, fortemente controlada pelo Estado, torna-se base de políticas de proteção social corporativas, gerando o que temos chamado uma "cidadania regulada", pois os direitos trabalhistas e sociais são reconhecidos apenas a uma parcela muito restrita dos trabalhadores formais. (ALBUQUERQUE, 1998, p.10).

O Estado era compreendido como um espaço onde os cidadãos buscavam concessão de benefícios, em troca de votos ou apoios diversos, sendo assim, se constituía uma relação entre atores com poderes desiguais. Nesse período, a participação popular é limitada e está baseada sobre princípios privados – concessões de benefícios pessoais – numa ampla relação de dependência e cooptação da sociedade e não na aquisição de direitos para a coletividade como um todo. De acordo como Carvalho (2004), essa relação obsta a criação da cidadania plena, o período de 1930 a 1964 é caracterizado pela "Cidadania Regulada", onde nem todos possuem direitos, pois nem todos são vistos como cidadãos. Tal característica fica evidenciada com a atuação das SABs, onde a troca das reivindicações pelos votos era prática comum.

Outra característica apontada por Nunes (2003) é o insulamento burocrático. Esse modo de gerenciar as políticas públicas fez com que as decisões seguissem, principalmente, os padrões técnicos. Foi estabelecido dentro do segundo mandato de Vargas e teve sua vigência fortemente vivenciada durante a ditadura militar. As políticas são geradas em um modelo *top-down*[18], elas surgem como um fato, ou melhor, como algo dado para a população sem que esta se aproprie do que irá acontecer/está acontecendo. Isso corrobora para que não se formem canais de diálogo entre a sociedade e o Estado e, além disso, o controle de tais ações não passa pelo crivo social. É interessante explicitar que estas gramáticas ainda encontram-se vigentes em determinados *loci* da política pública brasileira.

3.4. Políticas Pós-BNH

Na década de setenta começaram a emergir novos movimentos populares. Avritzer (2012) analisa que um dos fatores que contribuíram para esta emergência foi o processo de urbanização rápido e sem planejamento, que acarretou à população de baixa renda o desprovimento de direitos e o acesso aos serviços públicos. Outra característica apontada pelo autor são as políticas de planejamento urbano, de saúde e de educação ancoradas no

[18] Modelo onde a formulação e a implementação são claramente separadas e constituem-se em fases consecutivas, baseia-se numa distinção entre política e administração. Conhecido como modelo de cima para baixo.

tecnicismo e na falta de integração da população, já que se conformaram como programas *top-down*.

Nesta década, muitos movimentos surgem nas periferias, tais como o Movimento de Favelas, que lutou contra a proibição de moradia em terreno da prefeitura (decreto do prefeito Olavo Setubal), através do qual os moradores obtiveram o aval da prefeitura para permanecerem no local, especificamente em Interlagos; o Movimento da Água, no Grajaú, reivindicando água tratada para um conjunto da COHAB construído no bairro; o Movimento de Loteamentos Clandestinos lutando pela regularização de suas moradias. Tais movimentos não se fixaram somente em São Paulo, muitas ocupações coletivas foram realizadas em todo o país. De início, os governos locais respondiam com a repressão policial, mas com o decorrer do tempo passaram a negociar (MARICATO, 1997). Esses atores foram relevantes nas reivindicações por demandas locais e na construção da política habitacional e urbana, conforme veremos adiante.

É a partir destes movimentos que uma nova capacidade institucional, política, técnica e administrativa será construída, vislumbrando, também, a criação de espaços de participação popular. Como veremos, esses movimentos negociaram com o governo federal com o intuito de criar espaços de interlocução com a Sociedade Civil, visando o controle e a destinação de recursos às políticas urbanas e habitacionais voltadas à população de baixa renda. As capacidades passam a se transformar, a partir de novos arranjos institucionais.

Os anos 80 e 90 foram permeados pela crise econômica, altos índices de inflação, aumento do desemprego e, cada vez mais, o distanciamento entre a cidade formal e a cidade informal. A crise econômica somada à crise habitacional ocasionou a ampliação dos loteamentos clandestinos, Pasternak (2010) verifica que nesse período o incremento populacional na periferia cresceu "à taxa de mais de 3% a.a. e, nos anos 1990, enquanto o centro perdia população, o anel periférico apresentou taxa de incremento populacional de 2,71% anuais" (PASTERNAK, 2010, p. 147). Em 1986 o BNH foi extinto, como meio de contenção de gastos, e a Caixa Econômica Federal (CAIXA) passou a assumir suas atribuições e se mantém como agente operador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Uma das conseqüências da restrição orçamentária foi a interrupção de programas como PROMORAR e PROFILURB (TASCHNER, 1997; DENALDI, 2003). O número de unidades habitacionais destinadas à implementação de programas de interesse social decaíram

entre 1980 a 1991 e a pouca política destinada à população de baixa renda seguia parâmetros clientelistas.

Com o desmonte do BNH, gestor do SFH, a política habitacional fica desestruturada. Diante deste contexto e com pressões da população, os governos municipais passaram a desenvolver políticas de urbanização e consolidação de favelas, a partir da implementação de infraestrutura e serviços básicos. Sem os recursos provenientes do governo federal e com o escasso recurso do poder municipal aliado à participação da população são desenvolvidos programas com custos mais reduzidos, que fixam os moradores na área, contando, apenas com o mínimo de remoções necessárias. A falta de recursos, em alguns casos, criou uma nova capacidade institucional e política, na qual a favela passa a ser consolidada e a população participa em diferentes espaços e formas como, por exemplo, mutirões, comissões ou fóruns. Entretanto, alguns municípios que não possuíam capacidade técnica, recursos financeiros municipais ou possuíam entraves políticos, entre outros, não conseguiram desenhar suas políticas evidenciando as desigualdades entre regiões.

Durante o governo de José Sarney (1985-1990), foi criada a Secretaria de Ação Comunitária (SEAC), que objetivava coordenar diversos programas voltados à população de baixa renda. Em 1985, criou-se o Programa Mutirões, ligado ao Programa de Prioridades Sociais (PPS), e em 1987, o Programa Nacional de Mutirões. Este programa habitacional funcionava a fundo perdido, com recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), destinado às famílias com até 3 salários mínimos, no qual a SEAC atuava em parceria com o poder local. Teve curta duração e sua política não seguiu definições claras, conforme salienta Azevedo (2007):

> Por outro lado, em seus poucos anos de vida, a trajetória institucional da SEAC exemplifica bem a falta de uma política clara para o setor. Vinculada inicialmente à Secretaria de Planejamento, ela passa posteriormente para a Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social, Ministério da Previdência e, por fim, ao Ministério do Interior. (AZEVEDO, 2007, p. 18).

No período de 1987-1989 foi implantado o programa "Fala Favela" visando a melhoria habitacional, mas os recursos destinados a este fim foram pequenos.

Denaldi (2003) aponta duas vitórias ocorridas nesse momento: a maior transparência na alocação dos recursos do FGTS, devido à participação dos representantes da Central Única

de Trabalhadores (CUT) no Conselho Curador do FGTS e a incorporação, no discurso do governo, de várias propostas realizadas pelos movimentos sociais e partidos de esquerda, porém isso não significa que tais discursos foram cumpridos. Neste ponto, pontuamos a mudança de capacidade política e administrativa existente na condução da política habitacional. Até então, a construção da política estava pautada pelos princípios da centralidade do governo federal, dialogando com determinados grupos sociais: os empresários da construção civil e os empresários do ramo imobiliário. A partir dos anos 80 e 90, novos diálogos, tensões e negociações foram estabelecidos. Não podemos esquecer o contexto de abertura política, que oportunizou a atuação dos movimentos sociais.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu dois capítulos referentes à política urbana. O Artigo 21, do Capítulo II – Da União, determina como competência da União, "instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbano" (BRASIL, 1988, p. 10) e no Artigo 23 determina competência comum entre União, Estados e Municípios para "promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico" (BRASIL, 1988, p. 12). A pressão popular para que essas modificações ocorressem foi fundamental (MARTINS; 2006).

Com a Assembléia Nacional Constituinte, o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) apresentou uma emenda popular sobre a reforma urbana e travou uma batalha com o setor imobiliário. As respostas da subcomissão sobre questões urbanas foram mínimas às demandas reformistas e condicionaram as alterações à existência do Plano Diretor[19] para as cidades com mais de 20.000 habitantes, o qual deveria ser realizado com a interação da sociedade civil e do Estado. (AVRITZER, 2012).

A política proposta pelo governo Collor (1990-1992) segue os preceitos neoliberais, com corte de gastos públicos, abertura da economia e controlando a inflação, através da retirada indiscriminada de dinheiro em circulação. A área habitacional vincula-se ao Ministério de Ação Social com a dissociação das políticas de saneamento das de desenvolvimento urbano. O principal programa habitacional do governo Collor foi o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH) composto por três segmentos – programa de moradias populares, programa de lotes urbanizados (com ou sem cesta básica e, por fim,

[19] Instrumento que disciplina a política de desenvolvimento e expansão urbana, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes.

programa de ação municipal para habitação popular. Azevedo (2007) sintetiza que o programa não cumpriu diversas metas, tais como o prazo inicial de conclusão de 180 dias para 18 meses, o preço unitário de cada unidade habitacional foi superior ao previsto, o que diminuiu a quantidade de moradias edificadas e por motivos clientelistas, os recursos advindos do FGTS não seguiram os parâmetros do Conselho Curador do FGTS.

Em 1990, foi criado o Programa de Construção e Recuperação de Áreas Degradadas, que visava à realização de urbanização em favelas com recursos provenientes do FGTS. Em decorrência de financiamentos a construtoras privadas sem licitação, em 1991 foi instalada Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) para averiguar as irregularidades na aplicação e gestão dos recursos. Com as ações da CPMI as aplicações do FGTS em novos contratos ficaram suspensas até 1994.

Com a destituição de Collor e a assunção de Itamar Franco (1992-1994), o país retoma o crescimento econômico e o Plano Real[20] teve resultados positivos (TASCHNER, 1997). Devido ao comprometimento do FGTS e a baixa capacidade de endividamento da população de baixa renda, foram lançados programas de urbanização de favelas e construção de unidades habitacionais através de mutirões com recursos advindos do Orçamento Geral da União. Em 1993, o governo federal lança os programas Habitar Brasil e Morar Pequenas Comunidades. Os programas previam a produção em larga escala de unidades habitacionais, descentralização e gestão participativa, porém a falta de recursos de repasses, devido à execução do Plano Real, a padronização que o programa encerrava e a dificuldade de apresentar as documentações exigidas fizeram com que os resultados previstos fossem restritos.

Evidenciamos que os governos Sarney, Collor e de Itamar Franco dissociaram discurso e prática, atuaram de forma pontual e incremental, não visando mudanças significativas no SFH, o qual passava por crise[21] e não priorizaram a implementação de políticas que visassem o déficit habitacional e a melhoria das condições urbanas e habitacionais daqueles que residiam nas favelas e periferias.

Um exemplo do crescimento das periferias é citado por Pasternak (2002) e Taschner (2001) ao analisar o caso das periferias paulistanas. A autora evidencia que na década de 90 o

[20] Plano de estabilização econômica baseado no controle da moeda em circulação, na estabilidade cambial e na desindexação.

[21] Nas gestões do governo Sarney e Collor, os problemas do SFH e agravaram, entre os quais destacamos o baixo desempenho social, a baixa liquidez do sistema e a inadimplência dos mutuários

crescimento no município de São Paulo era periférico. A despeito da subestimação dos dados censitários[22], a comparação da taxa de crescimento da população residente em favelas em áreas periféricas e as residentes em áreas centrais, entre os anos 1991 a 1996 são as seguintes: 2,48% nas áreas periféricas e -2,79% nas áreas centrais. Outro dado analisado é que o crescimento da população favelada possui taxas mais expressivas nas áreas periféricas do que as favelas presentes em quaisquer outras áreas. Tal fator evidencia que o crescimento populacional dá-se em áreas de preservação ambiental, tais como as zonas de mananciais e as regiões montanhosas, gerando problemas ambientais e de saúde pública. Entretanto, esse crescimento não se deve ao aumento da pobreza ou ao processo migratório, mas antes à mobilidade dentro da própria região metropolitana, que encontram nos locais distantes dos centros um local possível para construir a casa própria ou aluguéis mais acessíveis:

> Se as favelas não estão crescendo por migração; se a pobreza embora grande, também não está crescendo na mesma proporção, como, porque e de que forma crescem as favelas? Há indícios fortes apontando para a mobilidade residencial dentro da própria área metropolitana. Como se viu, a favela é hoje local menos precário que há 2 décadas: é habitada por trabalhadores empregados, não por *lumpem*; tem certa infra-estrutura, suas casas são predominantemente de alvenaria , enfim, integram-se ao espaço urbano, seus moradores são trabalhadores pobres que produzem e consomem e que não encontram na metrópole local acessível de moradia no mercado formal. (PASTERNAK, 2002, p. 16).

3.4.1 A moradia enquanto habitat

O governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) teve um descompasso entre o discurso e a prática. O discurso pautou-se em muitos critérios que os movimentos populares buscavam, além disso, a moradia passou a ter um significado mais amplo aliando as questões ambientais, de saneamento, mobilidade, entre outros. Bonduki (2009) afirma que os princípios de descentralização, diversidade, reconhecimento da cidade real, passaram a nortear a retórica da política habitacional, a qual relegava os programas tradicionais centrados na produção de conjuntos habitacionais e em sistemas centralizados de gestão.

[22]Taschner (2001, p. 15) exemplifica o critério utilizado pelo Censo que leva á subestimação: o IBGE considera aglomerado subnormal um setor censitário quando nele quando nele existem cinqüenta ou mais casas faveladas contíguas. Caso um aglomerado possua 20 casas num setor e 40 em outro setor, esses setores não são considerados favelas, o que vai subestimar a realidade. Por outro lado, existindo 51 moradias faveladas, todo o setor será considerado como aglomerado subnormal, mesmo que nele existam casas não faveladas.

Na primeira gestão do governo FHC, o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e a Secretaria de Política Urbana (SEPURB) foram os responsáveis pela política habitacional, tendo como órgão executor a Caixa Econômica Federal. Em 1996, foi formulado o Plano Nacional de Habitação (PNH). Maricato (1998) pontua que houve avanços na política proposta pela SEPURB, porém não foram implementadas. Expõe os seguintes avanços contidos na nova proposta:

> 1 – O reconhecimento da cidade ilegal e portanto da extensão dos direitos e da cidadania; 2 – Novo conceito de déficit incorporando a melhoria de áreas ocupadas precariamente aos programas da política urbana além do conceito da casa pronta; 3 – Descentralização da operação dos programas de responsabilidade de governos municipais e estaduais; 4 – Diversidade de programas rompendo com a rigidez e a padronização excessiva. (Os programas criados foram: Pró-moradia, Habitar Brasil, Carta de Crédito Individual e Associativo, e Apoio à Produção); 5– Reconhecimento da importância da produção associativa privada não lucrativa (Carta de Crédito Associativo); 6 – Reconhecimento da importância da questão fundiária e urbanística; 7– Reconhecimento da relevância da participação democrática na gestão da política habitacional através da proposta do Conselho de Política Urbana; 8 – Reconhecimento de que o déficit habitacional se concentra de forma radical nas camadas de rendas mais baixas. (MARICATO, 1998, p.5)

Denaldi (2003) aponta que o discurso oficial passou a abordar o tema do déficit habitacional tanto de forma quantitativa quanto no seu aspecto qualitativo, abrangendo as questões de infraestrutura e regularização fundiária. Essa redefinição balizou a diversificação dos programas, priorizando a destinação dos recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para as faixas de menor renda e para os programas de urbanização de favelas, saneamento, melhoria habitacional e diminuição dos riscos.

À gestão do FGTS foi proposta uma parcial descentralização, sua destinação estava atrelada ao projeto proposto por municípios e estados, através dos Programas Pró-Moradia e Pró-Saneamento.

O Pró-Moradia tinha como objetivo reduzir o déficit habitacional, sendo financiado pelos recursos do FGTS e um percentual de contrapartida financeira dos estados e municípios. Uma das condições estabelecidas pelo programa era destinar as ações aos beneficiários com renda de até 3 salários mínimos e incluía o atendimento às famílias de áreas de risco. Foram criadas diversas modalidades para a operação do programa, através da Resolução 178/95, entre essas modalidades estão a de urbanização, parcelamento de glebas e regularização fundiária das áreas ocupadas e recuperação de áreas degradadas para uso habitacional, compreendendo ações de urbanização. As modalidades passaram por ajustes no decorrer do

tempo e, atualmente, temos entre elas a de urbanização e regularização de assentamentos precários, com o seguinte objetivo:

> A modalidade denominada Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários é destinada a intervenção em área já ocupada e poderá contemplar ações destinadas à remoção parcial ou integral da população nela residente, incluindo seu reassentamento em conjuntos habitacionais a serem produzido. (CIDADES, 2007, p. 1)

O Pró-Saneamento financiava obras de drenagem, água, esgoto e destinação de resíduos sólidos. Era destinado às famílias com até 12 salários mínimos, e as obras de saneamento, eram destinadas às famílias com 3 salários mínimos. Os projetos[23] passavam sob o crivo das Instâncias Colegiadas, compostas por setores da sociedade civil, representantes dos governos das esferas federais, estaduais e municipais. As Instâncias estavam presentes em todas as unidades da federação e tinham como objetivo hierarquizar e priorizar os projetos, seguindo os parâmetros estabelecidos pelo Governo Federal, o que mostra que sua margem de autonomia era baixa.

Denaldi (2003) pontua que os recursos destinados ao Pró-Moradia e ao Pró-Saneamento foram baixos e ligavam-se às práticas clientelistas, realizadas através de emendas feitas pelos deputados estaduais ao orçamento da União. Além disso, a utilização do FGTS estava vinculada à capacidade de endividamento dos municípios e em 1998, devido à falta de capacidade de pagamento das prefeituras foram suspensos os programas Pró-Moradia e Pró-Saneamento.

Em 1997, o programa Habitar Brasil [24] é revisado, tendo como uma de suas finalidades urbanizar áreas ocupadas por sub-habitações, visando atuar em diversas intervenções necessárias à segurança, salubridade e habitabilidade de áreas ocupadas por favelas, mocambos, palafitas, através de ações integradas. (MPO, 1998)

O programa de urbanização de favelas, tais como, Habitar Brasil e o Pró-Moradia são colocados como prioritários pela gestão federal, visualiza-se na urbanização de favelas uma forma de consolidar os núcleos e, assim, solucionar o passivo habitacional, porém, como dito anteriormente, diversos problemas se colocaram tais como, as "emendas carimbadas"

[23] Em 2000 foi criado o PAT-PROSANEAR visando dar apoio aos governos locais na elaboração de projetos do PROSANEAR

[24] O programa Habitar Brasil foi criado no governo Itamar Franco e revisto em 1997, contava com recursos do OGU

(emendas com destinação específica) realizadas pelos deputados federais, a dificuldade em apresentar a documentação exigida pelo governo federal, a falta de capacidade técnica de estados e prefeituras, entre outros. No segundo mandato do governo FHC (1999-2002), foi firmado um contrato de empréstimo entre a União e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para aplicar no programa Habitar Brasil. Uma peculiaridade do Habitar Brasil BID foi a exigência da regularidade fundiária e, também, a destinação de recursos para adoção de medidas que visassem esse fim.

Diversos autores (MARICATO, 1998; TASCHNER, 1998; DENALDI, 2003; BONDUKI, 2009; DUTRA, 2013) analisam que por mais que houvesse preocupação com a habitação de interesse social e o planejamento[25] de ações e programas para garantir condições de moradia digna, na prática, o caminho seguido foi outro. A regulação dos recursos onerosos – FGTS e SBPE - visava melhorar o desempenho econômico, ou melhor, o desempenho do mercado, através do sistema de financiamento – a Carta de Crédito – concedendo créditos diretamente ao comprador e não mais ao agente promotor. As modalidades de Carta de Crédito que se destacaram foram as voltadas para a aquisição de imóveis (carta de crédito individual), financiamento de material de construção e a Carta de Crédito Associativa[26]. Os autores salientam que, após a suspensão do Pró-Moradia e das dificuldades de obterem os recursos não-onerosos, a carta de crédito tornou-se o principal programa de crédito habitacional, destinado ao segmento de baixa renda, porém como aponta Maricato (1998) seu efeito foi inexpressivo devido "a um problema pouco considerado: a proporção de imóveis populares legalizados é muito pequena e o empréstimo exige (...) a documentação legal do imóvel". (MARICATO, 1998, p. 7). Além disso, a política proposta através da concessão de carta de crédito destinado a material de construção tende a gerar um efeito negativo – tende a estimular a produção informal da moradia agravando os problemas urbanos. Por isso, não ocorreu articulação com possíveis assistências técnicas, resultando em condições inadequadas de habitação. (ROLNIK, 2009; BONDUKI, 2009).

[25] Dos valores orçados e efetivamente contratados para os programas Pró-MORADIA, PRÓ-SANEAR foram executados, respectivamente 18,3% e 23,8% dos recursos totais (Denaldi, 2003).

[26] Destina recursos financeiros para a concessão de financiamentos a pessoas físicas, que desejem adquirir habitações ou lotes, agrupados em condomínio, sindicatos, cooperativas, associações, COHAB e/ou órgãos assemelhados ou entidades privadas, voltadas para a produção habitacional, denominadas entidades organizadoras. Fonte: http://www.fgts.gov.br/credito_associativo.asp.

Em estudo realizado pela Fundação João Pinheiro[27], evidencia-se que o déficit habitacional está concentrado nas famílias de baixa renda, demonstrando que tanto as políticas públicas voltadas para habitação quanto a solução via mercado não resolveram a situação. Bonduki (2009) salienta que entre 1991 e 2000 o déficit habitacional, referente às famílias de renda baixa, se agravou – cresceu no período em 40,9 %. Para além da questão quantitativa, o autor complementa que os critérios qualitativos – problemas na edificação, infraestrutura, mobilidade urbana e deficiência sanitária – é expressiva, cerca de 10,2 milhões de unidades habitacionais eram carentes de infra-estrutura.

O preço da terra com acesso a infraestrutura, equipamentos públicos e serviços tornou-se mais alto, fazendo com que aqueles que não possuíam renda suficiente para pagar aluguel ou financiamento fossem residir em locais de proteção ambiental, logo mais distantes dos centros urbanos e em áreas precarizadas. Esse fator mostra que o discurso do governo FHC de articular as políticas fundiárias, habitacional e urbana não aconteceu de fato, o governo atuou de forma setorizada. Outro elemento relegado na gestão FHC foi a participação democrática na política de habitação, durante seu mandato diversos canais de participação foram fechados e outros foram desmobilizados (MARICATO, 1998). Citamos os seguintes:

- Fechamento dos canais de participação democrática, extinguindo o Comitê Nacional de Habitação[28] e as Câmaras Setoriais, sob a argumentação da criação do Conselho de Política Urbana, que nunca se concretizou;
- Rompimento do compromisso, firmado no Habitat II[29], de implantar o Plano de Ação com a participação da sociedade, seguindo as deliberações e recomendações firmadas por todos os países que participaram daquela Conferência;
- Extinção do Comitê Brasileiro para o Habitat II com participação da sociedade civil, criado unicamente por exigência da agência Habitat da ONU;
- Falta de empenho para aprovar o Estatuto da Cidade, que regulamenta os instrumentos para fazer valer a função social da propriedade;

[27] Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações Déficit habitacional no Brasil 2011-2012 / Fundação João Pinheiro. A sobre o déficit por renda consta na Tabela 3.3 (página 39)

[28] Criado pelo Decreto de 4 de julho de 1991, com o objetivo de propiciar a participação dos interessados nas discussões das questões do setor habitacional.

[29] Também conhecida como Cúpula das Cidades, foi realizada em 1996 em Istambul, teve como objetivo discutir e atualizar temas de política urbana e habitacional.

Uma das conquistas mais importantes durante o governo FHC foi a instituição da Lei Federal 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, visando estabelecer "normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental" (parágrafo Único, Artigo 1).

3.5 O MNRU – a participação no delineamento do Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, tendo como foco a Função Social da Propriedade e da Cidade. O Estatuto da Cidade é expressão do Movimento pela Reforma Urbana no Brasil, no início da democratização brasileira. A luta pela Reforma Urbana e o direito à cidade tem como cerne a desconstrução de um modelo excludente, que objetiva apenas o lucro e alija as classes mais pobres. O movimento pela reforma urbana começa nos anos 60, momento em que setores da sociedade solicitavam reformas diversas, entre estas, a reforma na questão fundiária. Algumas questões como, por exemplo, a Reforma Agrária já estavam sendo aventadas no plano de Reformas de Base do presidente João Goulart.

Em 1963, aconteceu o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (BONDUKI, 2007; SAULE JUNIOR e UZZO, 2009; AVRITZER, 2010), com o apoio do Instituto de Aposentadoria e Pensão do Estado (IPASE). O evento reuniu representantes de instituições e segmentos progressistas e setores do Estado. Os debates centraram-se em torno dos seguintes temas: a situação habitacional do país, a reforma urbana, a execução dos programas de planejamento urbano e de habitação. O intuito deste encontro foi produzir um documento em defesa do amplo acesso à moradia, de acordo com Silva e Silva (2005), a questão da habitação tornou-se o foco do seminário, por ser afetada pela impossibilidade dos trabalhadores arcarem com os custos de aluguel ou de aquisição de imóveis, problemas estes ainda vigentes no país.

O conjunto de propostas apresentado em busca de implementar os instrumentos institucionais para o enfrentamento do déficit habitacional e dos problemas urbanos são considerados inovadores (BONDUKI, 2007 ; SILVA e SILVA, 2005), entre os instrumentos e

propostas citados, baseados nos conceitos de justiça social e democracia, citamos as seguintes afirmações que constam no documento final do relatório (SILVA e SILVA, 2005):

- Necessidade de criar uma nova estrutura institucional centralizada, que conduzisse a questão urbana e habitacional, com fontes específicas de recursos através de um Fundo Nacional de Habitação;
- Elaboração do Plano Nacional Territorial, o qual coordenaria as normas de ocupação planejamento do território;
- Criação do Plano Nacional da Habitação (PNH) e de um Conselho Nacional de Habitação, os quais darão as diretrizes que conduzirão a política, o PNH deverá adotar medidas emergenciais para sanar os casos de subhabitação;
- Habitação é considerada um **direito** fundamental e é de responsabilidade do Estado enfrentar seus problemas;
- Os planos habitacionais devem ser conduzidos pelas especificidades locais;
- Desapropriação para fins de reforma urbana sem exigência de pagamento à vista, em dinheiro;
- Necessidade de criar medidas que inibam a especulação imobiliária;
- Prioridade no atendimento – seleção de áreas e famílias a serem beneficiadas.

Muitas destas propostas foram institucionalizadas depois de aproximadamente 40 anos com o Estatuto das Cidades, como veremos adiante. No que cabe à participação social, o documento expressa que a população deveria refletir e ter consciência sobre os problemas urbanos e que participassem no desenvolvimento dos programas. O item 8 do referido documento tratava, especificamente, a questão da participação da população, porém o tema não possui maiores detalhes: a descrição de como seria construída a participação não acontece, o que corrobora para a concentração do poder e do processo decisório no Estado (SILVA e SILVA, 2005). Neste momento, a questão da participação popular já era aventada, porém, conforme vimos esta questão não foi priorizado como agenda governamental na esfera federal.

Com o golpe militar, em 1964, essas propostas progressistas não foram levadas adiante. Bonduki (2007) esclarece que parte das propostas do seminário foi utilizada pelo governo militar (criação do BNH e da SERFHAU) e as propostas que divergiam do caráter conservador do regime foram retomadas, posteriormente.

Como dito anteriormente, o agravamento das questões urbanas e habitacionais no final da década de 60, fez com que a atuação da sociedade civil ressurgisse. Sua emergência está atrelada a diversos fatores: o processo de urbanização intenso, que trouxe para o ambiente urbano uma população expressiva. Estes, em sua maioria de baixa renda, alocaram-se nas grandes cidades em lugares sem nenhuma infraestrutura. O segundo motivo encontra-se na condução pelo viés tecnocrático das políticas de planejamento urbano, saúde e educação. O regime ditatorial tentou alijar a classe média em seu projeto *top-down,* porém os atores reagiram a esse processo e criaram organizações, a fim de disputar os espaços decisórios. E, por fim, os setores da classe média e os profissionais liberais passam a questionar a ausência de *accountability* nos processos políticos (AVRITZER, 2012).

Paralelamente, o Estado começa a liberar alguns tipos de reuniões e associações, e diversos movimentos eclodem, tais como o Movimento Sanitarista, o Movimento da Reforma Urbana, o Movimento dos Sem Terra, entre outros. A crise do "milagre brasileiro", agravando o desemprego e diminuindo as políticas redistributivas, ou seja, ampliando as dificuldades de sobrevivência no ambiente urbano, amplia o número de participantes no movimento pela Reforma Urbana, incluindo tanto os moradores de assentamentos precários residentes nas periferias e favelas das cidades, quanto uma parte da classe média profissional como, por exemplo, arquitetos e engenheiros. Concebemos que este contexto contribuiu para formar uma janela de oportunidade, na qual as políticas relegadas pelo Estado passaram a ser reivindicadas pelos movimentos sociais, como expressão de direitos a serem adquiridos.

Neste momento, a característica principal desses novos atores foi sua reivindicação de autonomia em relação ao Estado e aos partidos políticos, já que a história do Brasil entre 1930 a 1980 pautava-se pela intervenção estatal na organização da sociedade:

> Os movimentos sociais tiveram de construir suas identidades enquanto sujeitos políticos precisamente porque elas eram ignoradas nos cenários públicos instituídos. Por isso mesmo o tema da autonomia esteve tão presente em seus discursos. E por isso também a diversidade foi afirmada como manifestação de uma política singular e não como sinal de carência. (SADER, 2001, p.199)

De acordo com Gohn (2004), a autonomia também era um discurso estratégico para que a sociedade civil se diferenciasse do governo autoritário vigente e, até mesmo, para evitar ligações com grupos que simbolizassem as práticas autoritárias. Para Avritzer (2012), a autonomia, neste momento, teve dois significados principais: a autonomia organizacional –

agir sem pedir a autorização estatal – e a autonomia em tentar propor formas de administração de políticas sem a participação estatal.

Os movimentos populares começam cada vez mais a pautar suas ações de forma autônoma ao Estado, construindo discursos e planejando práticas que visassem à democratização do Estado e à desconstrução da desigualdade social. Nas capitais como Recife, São Paulo e Rio de Janeiro são criados movimentos em defesa do direito à cidade como, por exemplo, os movimentos dos favelados, a luta dos inquilinos e os movimentos de bairros (SAULE JUNIOR, 2006; AVRITZER, 2012).

A Comissão da Pastoral da Terra (CPT), que já atuava assessorando os trabalhadores do campo, passa a delimitar sua atuação na cidade, através de encontros que buscavam construir uma entidade que auxiliasse os movimentos urbanos. A partir destes encontros, diversas forças sociais foram congregadas em torno do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), o qual foi fundado posteriormente. Para Maricato, o MNRU surgiu "(...) com a intenção de unificar as numerosas lutas urbanas pontuais que emergiram nas grandes cidades, em todo o país, a partir de meados dos anos 70" (MARICATO, 1997, p. 310).

A questão da reforma urbana durante o regime militar foi retomada através do Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano - PL 775/83. Para o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, a urbanização crescente trouxera diversas vantagens para o crescimento e o dinamismo econômico, porém, devido à falta de planejamento, vieram os desequilíbrios regionais, onde alguns locais apresentavam altas densidades populacionais com restrito acesso à infraestrutura. Para alguns autores do projeto, a visão sobre a propriedade deveria ser alterada "uma nova visão de propriedade cujo conteúdo seria estabelecido em decorrência do interesse comum objetivando o ordenamento da cidade e a melhoria da qualidade de vida nas cidades" (SILVA e SILVA, 2005, p. 5). A idéia da função social da propriedade deveria ser pautada e a especulação imobiliária deveria ser combatida, a partir dos instrumentos introduzidos no projeto.

À participação couberam dois artigos dos cinqüenta e seis dispostos no projeto. Novamente é aventada a participação social na formulação de políticas urbanas sem maiores detalhamentos ou institucionalização destas. Seguem os artigos:

> Artigo 26 – O Poder Público incentivará a formação de associações comunitárias sem fins lucrativos, visando ao desenvolvimento urbano. Parágrafo Único – O Poder

> Público poderá prestar apoio técnico e financeiro àquelas associações reconhecidas como de utilidade pública.
> Artigo 27 – na elaboração dos planos, das normas, diretrizes e programas de desenvolvimento urbano, o Poder Público contará com a participação das comunidades, possibilitando-lhes o acompanhamento de sua execução. (SILVA e SILVA, 2005, p. 8).

Silva e Silva (2005) esclarecem que a proposta de participação do artigo 27 estava condicionada a não aprovação do capítulo 21, o qual previa que os planos municipais deveriam seguir as diretrizes da União, logo ao mesmo tempo em que se aventa a questão da participação o projeto encerrava a sua possível anulação. O projeto não foi aprovado, devido às mudanças ocorridas na década de 80 – extinções do BNH e do Ministério do Desenvolvimento Urbano – e à dificuldade de aprovação por conter propostas e instrumentos para o controle da especulação imobiliária, opondo-se aos interesses dos *lobbies* do mercado imobiliário. A tentativa de regulamentar a política urbana pela PL 775/83 é retomada posteriormente, tanto pela CF de 1988 quanto pelo Estatuto da Cidade.

Silva (2001) aponta que em 1985 as pastorais e as assessorias dos movimentos populares criam o Movimento Nacional pela Constituinte, com o intuito de realizar plenária pró-participação em todo o país. Diversas bandeiras da luta popular foram colocadas em evidência nas plenárias, fóruns, articulação da sociedade civil, entre outros. A autora ressalta que a representatividade dos movimentos passa a um âmbito mais amplo – defesa de suas demandas junto aos parlamentares envolvidos com a causa popular - o embate com grupos conservadores também esteve presente durante a Assembleia Nacional Constituinte. Um novo arranjo começou a existir, os movimentos sociais passam a dialogar com representantes do poder, a fim de obterem a aprovação da Reforma Urbana. A Assembleia tornou-se um campo de luta política, as forças populares se organizaram para elaborar propostas para a Reforma Urbana balizadas pelo direito à cidade, na gestão democrática e participativa visando à justiça e igualdade social; já os setores conservadores viam na busca reformista um obstáculo ao pleno desenvolvimento da economia (SAULE JUNIOR E UZZO, 2009). Em 1987, o regimento interno da Constituinte concedeu a possibilidade da elaboração de emendas populares à Constituição Federal, via iniciativa popular.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), criado em 1985, inicialmente atuou como uma entidade que articulava e reunia grupos heterogêneos: movimentos da sociedade civil, entidades profissionais, sindicatos, organizações da sociedade civil, que atuavam em diferentes esferas da temática urbana. Entre eles estão a Federação Nacional dos

Arquitetos, Movimento de Defesa dos Favelados, Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro, Federação Nacional dos Engenheiros, Articulação Nacional do Solo Urbano, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, Pastorais e movimentos de luta por moradia. A sua bandeira de luta começa a ser instituída em 1986, quando se estabelece a Reforma Urbana como uma nova ética social, tendo como premissa a politização da questão urbana por meio da denúncia e crítica da desigualdade social que conforma o ambiente urbano (SILVA e SILVA, 2005; SAULE JUNIOR E UZZO, 2009). As reivindicações pontuais e locais passam, paulatinamente, a dar lugar à luta pelo direito à cidade, congregando uma visão de cidade mais ampla e crítica: a questão da Reforma Urbana "implica numa perspectiva e num imaginário de ruptura ampla da segregação sócio-espacial" (SILVA e SILVA, 2005, p.8).

A partir desse momento, as lutas específicas e pontuais passam a objetivar a luta pelo acesso à cidade e a participação passa a ter destaque nas ações defendidas pela ampla maioria dos participantes do MNRU. A participação foi defendida pelos atores comprometidos com a democratização do Estado, a fim de construir um projeto político democratizante e participativo, no qual os setores marginalizados pudessem ser incluídos socialmente e politicamente (DAGNINO, 1996).

Para que uma emenda fosse tramitada na ANC era necessária a assinatura de 30 mil eleitores. O MNRU elaborou emenda com o objetivo de alterar as políticas urbanas excludentes, até então vigentes, e buscar políticas integradas de saneamento, habitação, transportes, saúde, possibilitando o real acesso à cidade. A proposta da emenda popular realizada pelo MNRU teve a participação de seis entidades nacionais: Articulação nacional do Solo Urbano (ANSUR), Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), Federação nacional dos Engenheiros, Movimento em Defesa do Favelado, Instituto de Arquitetos do Brasil, Coordenação Nacional das Associações de Mutuários do BNH e, também, o apoio de 48 entidades municipais e estaduais (SAULE JUNIOR e UZZO, 2009).

A Reforma Urbana primada pelo MNRU vislumbrava o fim da cidade dual, a qual enriquecia alguns em detrimento da precariedade das condições de vida de muitos. Para viabilizar uma cidade mais igualitária era necessário repensar o direito de propriedade, através do controle público que subordinaria a propriedade privada à política urbana, destacando-se a participação popular no delineamento da gestão da cidade, assegurando a função social da propriedade e o acesso à vida urbana digna. Evidencia-se que a estrutura da emenda foi

construída sob três vieses: função social da propriedade, direito à cidade e, por fim, a gestão democrática. (SAULE JUNIOR e UZZO, 2009; AVRITZER, 2010; ROLNIK, 2011). Com a intensa articulação dos movimentos que compunham o MNRU, a proposta foi subscrita com 200 mil assinaturas.

As propostas apresentadas tiveram críticas dos setores conservadores, conforme ressaltam Saule Junior e Uzzo (2009):

> As forças conservadoras argumentavam que os princípios da justiça social eram pretextos para impedir o desenvolvimento do país (desenvolvimento foi um termo durante muito tempo empregado para dissimular a questão de desigualdade do espaço urbano); que um caráter intervencionista na política urbana seria excessivamente estatizante; o usucapião era classificado como instrumento de desordem social e de incentivo às ocupações ilegais de terrenos, dentre outras concepções retrógradas. (SAULE JUNIOR e UZZO, 2099, p. 261)

A tramitação da emenda não teve um caminho simples, conforme aponta Silva (1991). Segundo a autora, o debate na Subcomissão de Questão Urbana e Transporte foi especializado e tecnicista, limitando a possibilidade de os interesses envolvidos em torno do tema aparecerem na cena pública.

A mobilização resultou nos capítulos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (CF 88). O avanço foi expressivo: pela primeira vez na história constitucional a questão urbana teve capítulos específicos (SILVA e SILVA, 2005; SAULE JUNIOR e UZZO, 2009). O texto constitucional afirmou a função social da propriedade, a gestão democrática da cidade e o reconhecimento e integração dos assentamentos informais, como seguem abaixo:

> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.
> § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
> § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.
> § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.
> § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:
> I - parcelamento ou edificação compulsórios;
> II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

> III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.
> Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.
> § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.
> § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.
> § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL, 1988, p. 69).

Entretanto, nem todas as propostas da reforma urbana foram atendidas. Além disso, foi requerida a criação de uma legislação federal que normatizasse os instrumentos de uso do solo urbano e as penalidades a serem atribuídas caso o uso não cumprisse a função social da propriedade; no nível municipal haveria a necessidade de implementar Planos Diretores, que conduzissem a ordenação urbana.

A participação popular e a gestão popular passam a ser um dos parâmetros estabelecidos na esfera institucional sob a forma, porém ao buscar as referências sobre participação popular na Constituição Federal de 1988, notamos que elas são poucas e muito abrangentes. Há cerca de dez menções à participação popular, porém não se estabelece a forma como ela será realizada. Tal fato pode inviabilizar a utilização da capacidade institucional para realizar o projeto de governo participacionista, como dissemos anteriormente, não há capacidades latentes. Analisar a política púbica como produto dos movimentos sociais ou dos seus canais participativos é complexo, pois há uma relação dialógica entre atores que sempre tiveram poder e atores que sempre foram excluídos dos espaços de conformação dessas políticas:

> Assim, construir a participação significa, entre outras coisas, romper com um *habitus* instituído, produzido e reproduzido por uma experiência fundada numa trajetória de exclusão, subordinação e clientelismo. A instituição de novas práticas e representações que efetivem a participação confronta-se com o obstáculo do instituído, cuja superação não é algo nem simples nem fácil (...) (SILVA, 2001, p. 48).

Outro ponto instituído com a CF de 1988 foi a autonomia da esfera municipal para atuar nas políticas públicas e a participação da sociedade na elaboração de Leis Orgânicas e

das Constituições Estaduais e o estabelecimento sistemas de gestão democrática em diversas áreas da administração pública, tais como a seguridade social e a educação.

O MNRU, durante a Constituinte, teve como estratégia principal a luta pelo viés institucional. Houve divergências internas quanto à forma de agir no MNRU, principalmente no que se referia à luta a partir do viés juridicista e institucional, pois a desconfiança com relação ao Estado ainda vigia. Os movimentos sociais ainda continuavam com a forma de atuação direta – ocupando imóveis ociosos, realizando manifestação nas vias das cidades, entre outros. Como dito anteriormente, a formação do MNRU era heterogênea, dessa forma a luta através dos mecanismos institucionais conviveu com as ações diretas. Essa dupla forma de atuação resultou numa maior visibilidade ao movimento e o aumento na adesão à pauta da Reforma Urbana.

Com a aprovação da Constituição o MNRU passa a se chamar Fórum Nacional de Reforma Urbana. Assim como o MNRU, o Fórum também possuía duas formas preponderantes de luta: a via institucional e a ação direta. Os questionamentos por parte dos movimentos sociais também ocorreram, conforme analisa Abers et al., 2011:

> No nível nacional, entre a aprovação da Constituição e o processo de regulamentação do tema da política urbana através do Estatuto das Cidades, processo que se arrastou por mais de uma década, foram fortes os questionamentos internos ao FNRU em relação à estratégia institucional como repertório fundamental, especialmente por parte dos movimentos de moradia, descrentes do longo e incerto processo de negociação com o Congresso Nacional (Almeida Silva, 2002). Em que pesem tais discordâncias, é possível afirmar que a participação institucional e o lobby parlamentar constituíram-se como fundamental no campo da reforma urbana e da política urbana em geral, não apenas como repertório de interação, mas como proposta que compõe a plataforma da reforma urbana. (ABERS et al., 2011, p.15).

O MNRU atuou tanto sob os critérios autônomos quanto articulados ao Estado. De uma forma geral, Gohn (2004) e Avritzer (2012) resumem os períodos da relação entre Sociedade e Estado em algumas fases. A primeira durante o regime ditatorial, em que a questão da autonomia era fundante na atuação dos movimentos sociais, os quais queriam se ver desvinculados do caráter autoritário e excludente do Estado. Neste período, cresce o número de associações voluntárias e a questão da autonomia pode ser vista sob dois ângulos:

construção do gerenciamento de políticas públicas sem a participação do Estado e a possibilidade de se organizarem de forma independente do Estado e dos partidos políticos.

A segunda fase complexifica-se, pois a sociedade civil articula-se ao Estado em busca de maior participação na definição das agendas e implementação de políticas públicas, ela encontra-se entre a autonomia e a dependência política.

> Nota-se, dessa forma, uma forte mudança no foco da participação de meados dos anos oitenta a meados dos anos noventa do século XX. Durante a primeira metade dos anos oitenta no Brasil, a sociedade estava preocupada com a autonomia, a democratização das políticas públicas e o estabelecimento de formas de controle público sobre o Estado, preocupações que inspiravam o marco analítico que pensou a questão da autonomia (...). A partir de meados dos anos noventa, a sociedade civil brasileira começou a se preocupar com o estabelecimento de uma forma mais ampla de participação na maioria das áreas de políticas públicas. (DAGNINO *apud* AVRITZER, 2012, p.392).

Assim, os movimentos e organizações, que antes pautavam suas identidades em contraposição à esfera estatal, passam a atuar com essa nova diretriz de gestão governamental.

A atuação do FNRU tinha como objetivo premente pressionar o Congresso Nacional para regulamentar os capítulos da política urbana da CF 88, com o objetivo de criar novas formas de conduzir a regulação e o planejamento urbano (ROLNIK, 2009; SAULE JUNIOR E UZZO, 2009). O FNRU teve papel importante nas conferências e eventos internacionais como, por exemplo, o Habitat II. Esta iniciativa aliada à pressão dos movimentos resultou no reconhecimento do direito à moradia pelo governo brasileiro:

> Essas Conferências estabeleceram diversos compromissos com as autoridades em relação aos direitos humanos e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos. Foi a partir da Conferência dos Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em Istambul, que os compromissos assumidos pelo governo brasileiro com o direito à moradia possibilitaram, por pressão dos movimentos populares urbanos, o reconhecimento do direito à moradia na Constituição Brasileira como um direito fundamental, no ano 2000; e a aprovação do Estatuto da Cidade, no ano de 2001. (SAULE JUNIOR e UZZO, 2009, p. 263).

O FNRU também atuou na esfera municipal e estadual ao pressionar os governos para incorporarem as demandas da reforma urbana nas Leis Orgânicas e Constituições Federais, para isso construiu os fóruns regionais com o intuito de fortalecer as ações e a articulação com os grupos locais. Algumas lideranças e técnicos que atuavam no FNRU passam a atuar pelos governos progressistas, tais como o PT e o PCdoB trazendo para a esfera local as propostas e diretrizes da reforma urbana.

Nota-se que a atuação do MNRU e a do FNRU foram extensas, abarcando a articulação com grupos heterogêneos, que possuíam conhecimento prático de mobilização e conhecimentos técnicos. Nos locais onde estavam surgindo administrações não conservadoras, os movimentos encontraram terrenos férteis para as suas atuações.

Nestas administrações progressistas começou a surgir um novo padrão de políticas inovadoras de urbanização de favelas. Denaldi (2003) analisa o exemplo da gestão de Luiza Erundina (1989-1192) em São Paulo. Nesta cidade, foi a primeira vez que a questão da urbanização de favelas se integrou à política habitacional e sua característica possuía inovações: a participação popular e o direcionamento de recursos para o atendimento daqueles que residiam em favelas.

O governo de Erundina estabeleceu normas e diretrizes para a execução das obras em favelas, considerando a peculiaridade de cada local. Além disso, criou o Grupo Executivo de Urbanização de Favelas, ligado à Secretaria de Habitação, responsável pela coordenação do programa de urbanização. Outro traço característico dessa gestão foi a autogestão dos moradores, conforme explica Denaldi (2003):

> O governo municipal inovou permitindo a autogestão popular dos empreendimentos. O subprograma FUNAPS- Favela viabilizava de forma inédita, a autogestão popular do empreendimento. Os moradores de uma favela organizados em uma associação comunitária legalmente constituída podiam firmar convênio com a PMSP-FUNAPS para a execução das obras no núcleo, desde que contratassem uma assessoria técnica qualificada. Por meio do convênio eram repassados os recursos financeiros necessários para promover a urbanização da favela. (DENALDI, 2003, p. 108).

A bandeira dos programas autogestionários tornou-se uma demanda importante para alguns movimentos que compõem o FNRU até o momento atual. Casos como o de São Paulo serviram como modelos para atores do PT e do FNRU, que posteriormente atuaram no Ministério das Cidades, não somente como programa, mas como forma de implementação de gestão participativa na política habitacional (SERAFIM, 2013). Nestas experiências locais, novas capacidades técnicas e administrativas surgiram e influenciaram outros governos locais e o governo federal posteriormente. Em São Paulo, por exemplo, foi criado o Grupo de Executivo de Urbanização de Favelas (GEUFAVELAS) que coordenava as ações de urbanização, os projetos realizados pelas subprefeituras ligavam-se às especificidades locais, contando com a participação da população.

Uma das conquistas[30] mais relatadas por diversos autores (MARICATO, 2001; ROLNIK, 2009; AVRITZER, 2012; SERAFIM, 2013) foi o extenso processo de pressão que o FNRU exerceu sobre o Congresso na tramitação do projeto que com algumas modificações seria denominado Estatuto da Cidade (EC)[31], o Projeto de Lei 5788/90. Foram diversas as comissões e articulações necessárias, para que depois de onze anos o EC fosse aprovado.

O Estatuto da Cidade "estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos bem como do equilíbrio ambiental" (MCidades, 2001, p.1). O EC delimita quais são os instrumentos que o governo, especialmente o município, poderá utilizar para atuar nos problemas de desigualdade territorial, no que se refere à função social da propriedade, à regularização fundiária e à gestão democrática da cidade temos:

> - Diretrizes gerais da política urbana, cabendo destacar a garantia do direito às cidades sustentáveis, à gestão democrática da cidade, à ordenação e controle do uso do solo visando evitar a retenção especulativa de imóvel urbano, à regularização fundiária e à urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda; •
> - Instrumentos destinados a assegurar que a propriedade urbana atenda a sua função social, tais como o Plano Diretor, o parcelamento e edificação compulsória de áreas e imóveis urbanos, imposto sobre a propriedade urbana (IPTU) progressivo no tempo, desapropriação para fins de reforma urbana, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir (solo criado);
> - Instrumentos de regularização fundiária, como o usucapião urbano, a concessão de direito real de uso, as zonas especiais de interesse social;
> - Instrumentos de gestão democrática da cidade: conselhos de política urbana. conferências da cidade, orçamento participativo, audiências públicas, iniciativa popular de projetos de lei, estudo de impacto de vizinhança. (SAULE JUNIOR e ROLNIK, 2001, pp. 11-12).

São diversos os instrumentos que são regidos por legislações municipais e deverão constar no Plano Diretor como, por exemplo, os concernentes à função social da propriedade: o parcelamento, uso e ocupação do solo.

Rolnik (2011) explica que a origem do Estatuto está ligada à disputa entre diferentes projetos de Reforma Urbana existentes no país. Maricato (2002) corrobora com essa visão ao analisar alguns pontos da referida lei e concluir que é necessário o debate social sobre o

---

30 Maricato (2007) elenca diversas conquistas realizadas pelos movimentos que se articularam em torno da reforma urbano, tais como o Ministério das Cidades em 2003, as Conferências nacionais em 2003, 2005 e 2007, programa Nacional de Regularização Fundiária em 2003, Conselho Nacional das Cidades em 2004, Lei Federal do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social em 2005 e sua implementação em 2006, entre outros.

31 Esclarecemos que o Estatuto da Cidade partiu do PL 5788/90 somado a outros Projetos de Lei

Estatuto, para viabilizar um projeto em busca de justiça social, uma vez que seu texto encerra diferentes interpretações que podem servir aos propósitos da tradição conservadora, conforme evidencia neste excerto:

> A lei dá instrumentos para avanço da luta contra a apropriação desigual do espaço urbano, mas não a substitui com pensam alguns. Certamente haverá interpretações diversas (e até opostas) para implementação dos instrumentos urbanísticos nela previstos. (MARICATO, 2002, p. 113).

O EC prima pela participação popular em todos os processos. Esta é citada em sete artigos, sendo que três referentes à gestão democrática da cidade. Estão previstos diversos instrumentos participativos como órgãos colegiados de política urbana, conferências, iniciativa popular de projeto de lei, referendo, plebiscito, entre outros. Souza (2005), entretanto, esclarece que a participação é tratada de forma indefinida ou ambígua (podendo ser deliberativo ou consultivo) na maioria dos incisos; com o caráter nitidamente consultivo está presente em três incisos e expressamente deliberativo em, apenas, dois incisos, os quais tratam da iniciativa popular para projetos de lei e planos e sobre o referendo popular e o plebiscito (já previstos na CF de 1988). Para o autor, o EC poderia ter delimitado melhor a previsão participacionista no planejamento urbano, para que pseudoparticipações não fossem implementadas, mesmo prevendo que seria o âmbito local a detalhar como se daria a participação popular.

Com a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, o papel do município tornou-se mais relevante, cabendo a ele "legislar sobre assuntos de interesse local" e de "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano" (art.30 do EC). De acordo com Martins (2006), isso gera tensões entre estados e municípios, pois as leis orgânicas passam a ser de responsabilidade dos municípios e, anteriormente, cada estado possuía apenas uma Lei Orgânica para todos os Municípios e com isso, estes ganharam maior autonomia.

3.6 A gestão Lula – do Projeto Moradia a Minha Casa, Minha Vida

Antes de iniciarmos a análise da política habitacional gerida no governo Lula (2002-2010), faremos uma breve consideração sobre o Projeto Moradia, lançado em 2000 sob a

supervisão de Luiz Inácio Lula da Silva. Bonduki (2009b) relata que foi convidado pelo Instituto Cidadania a participar da elaboração deste projeto, que visava solucionar a questão do déficit habitacional conciliando este objetivo ao crescimento econômico e à geração de emprego. A proposta era resultante da experiência acumulada em política habitacional pelos governos do Partido dos Trabalhadores, aliados ao conhecimento de estudiosos ligados à área[32] e debates com a sociedade civil. O projeto previa três vertentes, a saber: gestão e controle social (dialogando com os movimentos pela reforma urbana), projeto financeiro e urbano-fundiário e a participação de todos os entes federativos e de agentes que se voltavam à questão habitacional (setor privado, movimentos sociais, entre outros). Bonduki (2009b) apresenta o direcionamento dado aos três vieses da seguinte forma:

> O projeto propôs a criação do Sistema Nacional de Habitação, formado pelos três entes da Federação, que atuariam de forma estruturada sob a coordenação de um **novo ministério (Cidades)**. O controle social seria exercido pelo **Conselho Nacional das Cidades** e órgãos nos estados e municípios, aos quais caberia gerir fundos de habitação, que deviam concentrar recursos para subsidiar a baixa renda. Nesse aspecto, seria prioritária a aprovação do projeto de lei de iniciativa popular de instituição do Fundo Nacional de Habitação, bandeira do movimento de moradia que tramitava desde 1991 no Congresso Nacional. A política de subsídios previa um mix de recursos não onerosos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) com recursos retornáveis, para viabilizar o crédito e o acesso à moradia digna para a população de baixa renda. (BONDUKI, 2009b, p. 9)

Para que os recursos do FGTS fossem destinados à população de baixa renda, o mercado habitacional deveria ser dinamizado e o crédito imobiliário estaria vinculado aos recursos do SBPE.

De acordo com Bonduki (2009a; 2009b), a questão fundiária primava pela aprovação de instrumentos de regulação da terra, na época o Estatuto da Cidade ainda estava tramitando. Vislumbrava-se que com a aprovação do Estatuto da Cidade o acesso à terra com custos menores seria facilitado através de instrumentos de regularização fundiária e/ou estabelecimento de ZEIS[33]. O Projeto concebia a moradia como o direito à cidade, sendo necessária a sua inserção urbana com o acesso à infraestrutura e serviços, ou seja, a premissa seguida era a de que "o problema da moradia não se resolve com construção de casinhas, mas enfrentando a questão urbana e fundiária" (BONDUKI, 2009b, p.10). Veremos que na gestão

[32] A coordenação contava com a participação de Ermínia Maricato, Lucio Kowarick, Evaniza Rodrigues, dentre outros.
[33] ZEIS são Zonas Especiais de Interesse Social, este instrumento será detalhado no próximo capítulo.

do presidente Lula houve a incorporação de propostas do Projeto Moradia, porém salientamos que em seu governo conciliou-se a política habitacional com dinamismo do mercado da construção civil visando gerar empregabilidade e assim reativar a economia.

Na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado o Ministério das Cidades, pela Lei 10.683/2003, que inovara nas políticas urbanas visando a integração dos setores habitacionais, transportes e de saneamento, levando em consideração o uso e a ocupação do solo, como propunha o Projeto Moradia. Neste momento, observou-se o início de um planejamento sistemático para a produção da política habitacional de uma forma estável. Para Maricato (2006), a criação do Ministério das Cidades veio responder ao vazio institucional existente desde a extinção do BNH, colocando o governo federal na discussão sobre a política urbana. A criação do Ministério das Cidades, para os movimentos ligados à reforma urbana, era a possibilidade de concretizar a democratização da gestão urbana, onde ocorreria a ampliação dos espaços de debates para a sociedade (ROLNIK, 2009).

No que concerne à questão da urbanização, nesse mesmo ano foi criado pelo governo federal o programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, com o intuito de promover a urbanização, a prevenção de situações de risco e a regularização fundiária de assentamentos humanos precários. Este programa aglutina diversos outros programas que vinham sendo desenvolvidos, entre eles citamos: apoio a projetos de regularização sustentável; apoio a projetos de saneamento ambiental em assentamentos precário (PAT-PROSANEAR) e apoio a urbanização em assentamentos precários. Estes programas são desenvolvidos a partir de recursos do OGU com contrapartida de estados e município (CORDEIRO, 2009). De acordo com (CIDADES, 2010) a partir de 2003, os valores destinados aos programas de urbanização de assentamentos precários foram "R$ 386,512 milhões em 2003; R$ 704,159 milhões em 2004; R$ 682,409 milhões em 2005; R$ 1.004,014 milhões em 2006; e R$ 1.643,039 milhões em 2007" (CIDADES, 2010, p. 8).

A primeira equipe do Ministério da Cidade teve como ministro o líder sindical Olívio Dutra, que havia sido prefeito de Porto Alegre, governador do Rio Grande do Sul e conhecido por ter implementado o orçamento participativo em seus mandatos (ROLNIK, 2009). Com poucos recursos, as ações desta equipe foram baseadas nas propostas de reforma urbana: a instituição do Conselho Nacional das Cidades[34], como parte de sua estrutura e elemento necessário à formulação e negociação da política urbana e habitacional, estruturação da

[34] Conselho Nacional das Cidades era formado por setores governamentais e da sociedade civil.

campanha pela implementação dos Planos Diretores participativos (visando a validação da função social da propriedade) e a ampliação de recursos para a produção de unidades habitacionais, urbanização de assentamentos precários e a regularização fundiária plena destes assentamentos, itens que constam no Plano Nacional de Habitação (PNH). O PNH concebia uma nova forma de enfrentar os problemas urbanos, a partir da ótica do direito à cidade como, por exemplo, a mobilidade urbana, o acesso a serviços públicos e equipamentos e a qualidade habitacional.

Na gestão Dutra ocorreu a Conferência das Cidades e, a partir desta, a criação Conselho Nacional das Cidades. De acordo com Serafim (2013) essa definição gerou conflitos internos, uma vez que não havia destinação específica de recursos para a conferência e as propostas do governo ainda não estavam definidas claramente. A autora esclarece que tanto a conferência quanto o conselho serviram para legitimar o próprio Ministério das Cidades:

> (...) a necessidade de legitimar o Ministério das Cidades enquanto instituição definidora e coordenadora da política urbana perante o Núcleo Estratégico do Estado. O desafio de legitimar o MCidades, dotando-o de autoridade prática perante outros órgãos e atores era ainda maior tendo em vista o caráter da política urbana e os interesses envolvidos em torno da mesma. A conferência e o conselho teriam esse papel legitimador perante a sociedade e o governo, ao demonstrar a capacidade de mobilização e articulação de atores em torno do tema do urbano e do Ministério das Cidades. (SERAFIM, 2013, p. 129)

A realização da Conferência refletiu o ideário da participação como base da gestão de Olívio Dutra, o que pode ser verificado pela forma como previram a formação do Conselho das Cidades – sua construção seguiria o modelo "de baixo para cima", ou seja, contou com ampla participação social. Essa decisão foi tomada diante de disputas internas no ministério, na qual a orientação do ministro prevaleceu e se opôs àqueles que acreditavam que esta construção deveria ser instituída rapidamente, através unicamente da representação pelas entidades. A atuação do ministro mostra a capacidade de governo, conformada pela experiência e conhecimento prévios acumulados na pessoa do líder e em sua equipe, direcionando o projeto de acordo com suas orientações, vinculado a um contexto de pressão do FNRU sob as bases do governo, fazendo com que algumas demandas do movimento fossem acolhidas. Além disso, a composição do Ministério contava com diversos atores provenientes da luta pela reforma urbana e com conhecimentos acadêmicos e técnicos, como, por exemplo, Ermínia Maricato (ex-secretária executiva do MCidades) e Raquel Rolnik (ex-secretária nacional de programas urbanos).

Serafim (2013) analisa, também, que o processo de formação da conferência e do conselho foi marcado pela disputa pela representatividade e aqueles que representavam o FNRU se articularam para garantir o maior espaço possível dentro dessas duas instâncias e essa representação foi alcançada, o que corroborou para as pautas da reforma urbana serem colocadas nas conferências municipais, estaduais e a nacional.[35]

A primeira Conferência Nacional das Cidades teve como tema "Cidades para Todos" e lema "Construindo uma política democrática e integrada para as cidades" e tinha como objetivo eleger, opinar sobre a composição e atribuições do Conselho das Cidades (ConCidades) e aprovar as diretrizes para o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano.

A Conferência durou quatro dias e teve como definição o princípio geral do PNDU o amplo direito à cidade, que contempla os seguintes direitos:

> (..) direito à moradia digna, a terra urbanizada, ao saneamento ambiental, ao trânsito seguro, à mobilidade urbana, à infra-estrutura e aos serviços e equipamentos urbanos de qualidade, além de meios de geração de renda e acesso à educação, saúde, informação, cultura, esporte, lazer, segurança pública, trabalho e participação (MCIDADES, 2004, p. 77).

A participação, o controle social e a gestão democrática são colocadas no documento Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano em todas as fases da política pública, através dos conselhos nas diferentes esferas de governo, princípios para integrar todas as políticas públicas (as setoriais dentro da política urbana como, por exemplo, transporte e as da política urbana com outras políticas públicas) e a regulamentação dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

O ConCidades toma posse em abril de 2004, formado inicialmente por 71 titulares, através do Decreto 5031/2004, que posteriormente foi alterado pelo 5790/2006. Uma característica a ser ressaltada na constituição do ConCidades era seu caráter deliberativo, almejado pelas resoluções da Conferência Nacional das Cidades, porém na sua instituição fica estabelecido que tenha caráter deliberativo no que tange às questões de seu regulamento e das conferências e consultivo em relação às suas atribuições, entre estas a de propor diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Ademais, está atrelado ao Ministério das Cidades.

[35] A Conferência Nacional de 2003 foi antecedida por 1427 conferências municipais, 185 conferências regionais e 27 estaduais, contando com a participação de 3457 municípios.

Tais características fazem com que seu poder de atuação seja limitado, não somente no que concerne ao seu poder de atuação, mas também com relação a sua própria existência (uma mudança política poderia extingui o Ministério das Cidades e, conseqüentemente, o ConCidades. Em entrevistas realizadas por Serafim (2013) seus entrevistados evidenciam que essas características não foram um problema na gestão de Olívio Dutra, pois "havia, naquele período, um acordo tácito, de que o Ministro sempre acataria e homologarias as decisões do ConCidades (SERAFIM, 2013, p. 142).

Em 2004, o Conselho das Cidades aprovou a Política Nacional de Habitação (PNH), a qual visa ao acesso à moradia digna para toda a população, e prioritariamente para a população de baixa renda. Os princípios seguidos pela PNH são, sucintamente, os seguintes: direito à moradia digna, função social da propriedade urbana, questão habitacional como política de Estado, **gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade possibilitando controle social e transparência** e articulação da política de habitação com a política urbana. (MCIDADES, 2004, p. 30-31). Verifica-se que há uma confluência entre os objetivos do PNH e os seguidos pela reforma urbana, a saber: gestão democrática, função social da propriedade e o direito à cidade.

A PNH possui instrumentos para viabilizar a condução do Sistema Nacional de Habitação (SNH), Desenvolvimento Institucional, Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento e o Plano Nacional de Habitação. O SNH, visto como o principal instrumento do PNH, definiu as bases do desenho institucional como participativo e democrático. O SNH primava pela gestão compartilhada entre as esferas governamentais (federal, estadual, municipal), os bancos, Organizações Não Governamentais (ONGs) e sindicatos para viabilizar seu objetivo. (SERAFIM, 2013).

A Lei de Iniciativa Popular nº 11.124/2005 instituiu o Sistema Nacional de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Conselho Gestor do FNHIS, para efetivar as premissas do PNH. O FNHIS nasceu com o projeto de iniciativa popular, proposto pelo FNRU, durante o governo de Collor (1990-1992). Em um momento conturbado em que a população estava insatisfeita e desacreditada com os rumos seguidos pela gestão, os movimentos sociais se aliaram ao FNRU na elaboração de um projeto de lei que instituísse um fundo público que contemplasse a demanda popular por moradia (SAULE JUNIOR e UZZO, 2009), o processo para sua apresentação ao Congresso e, posterior, aprovação foi objeto de prioridade para o FNRU:

> O projeto de lei de iniciativa popular foi subscrito com mais de um milhão de assinaturas, sendo aprovado por unanimidade em todas as comissões da Câmara dos Deputados entre 1997 e 2001. E como podemos ler nos depoimentos colhidos neste trabalho, a entrega dessas milhares de assinaturas ao parlamento em Brasília foi realizada com muita dificuldade, por meio dos meios disponíveis; os papéis com as assinaturas foram levados ao Congresso em 'carrinhos de mão', carregados pelos integrantes do movimento e entidades que fazem parte do FNRU. (SAULE, JUNIOR e UZZO, 2009, p. 267).

De acordo com Serafim (2013), a proposta do FNHIS, aventada pelo FNRU, não foi aprovada da forma como conceberam inicialmente. A ideia era a criação de um fundo contábil, que concentrasse todos os recursos destinados à habitação de interesse social e sua gestão passaria sob o crivo dos conselhos nas diversas esferas estatais. Entretanto, foi implementado como um fundo orçamentário que coexiste com outras formas de repasse. A instituição do fundo seguindo estes moldes foi de encontro aos princípios que delineavam uma política e sistemas integrados. Essa concorrência se ampliou com a instituição do Programa Minha Casa Minha Vida, como veremos adiante.

O SNHIS centralizava todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, através da articulação dos três níveis de governo, os quais mobilizariam tanto recursos quanto capacidade técnica. A adesão dos entes federativos ao SNHIS é voluntária, sendo o acesso ao FNHIS condicionado à constituição de fundos voltados para a habitação de interesse social, elaboração de planos locais de habitação e a constituição de conselhos gestores, como participação de entidades públicas e privadas, segmentos da sociedade e movimentos sociais. As transferências dos recursos do FNHIS são realizadas fundo a fundo, no qual o proponente deverá oferecer contrapartida.

O SNHIS é a expressão de que aconteceram avanços relevantes desde 2003, Holanda (2010) cita pontos positivos desta política habitacional:

> De uma forma geral, podemos dizer que o sistema SNHIS/FNHIS põe limites à lógica de mercado, à medida que expressa uma política de habitação popular assumida pelo governo como pública. Nessa perspectiva merecem destaque os seguintes aspectos:
>
> - O SNHIS está fundando na oferta de subsídios à produção de moradias;
> - O SNHIS traz para a esfera pública, ou seja, para o campo das decisões políticas, os setores populares, há muito tempo excluídos desse processo;
> - O acesso à moradia popular é realizado via subsídios do Estado;
> - Nesse subsistema, representado pelo SNHIS/FNHIS não prevalece a lógica da rentabilização, como forma de recuperar os investimentos realizados pelo Estado;

- O sistema está estruturado de forma a assegurar tanto o controle dos gastos, quanto o monitoramento das ações. (HOLANDA, 2010, p.08)

Todo esse sistema contribui com a descentralização da política habitacional, que seguirá as especificidades locais, onde estados e municípios terão autonomia em relação às prioridades de seus governos. A nova estrutura proposta institucionaliza formas de coordenação entre as esferas nacionais. Além disso, prevê a criação diversos canais de participação para a gestão compartilhada e descentralização. Entretanto, como salienta Naime (2010), a nova gestão não rompe com o modelo anterior, incorpora a estrutura já existente (principalmente o aumento do crédito direto ao consumidor). Salientamos que no decorrer dos anos 2000, a participação popular foi institucionalizada nas diversas políticas voltadas ao desenvolvimento urbano, alterando a capacidade institucional, ao colocar nas "regras dos jogos" a necessidade e o direito da participação da população.

Serafim (2013) conclui que o avanço, em termos legais do SNHIS e FNHIS, é visível, porém na prática não efetivou um sistema de fato, devido à existência de instrumentos de recursos paralelos, que visam flexibilizar a destinação dos recursos e acelerar os objetivos premidos pelo governo federal, o que resultou no enfraquecimento das instâncias participativas em todos os níveis de governo. Ocorreu a incorporação formal dos objetivos do FNRU, porém com fraca interação com ações estratégicas do governo.

Em 2006, inicia-se uma reestruturação no MCidades, o ministro Olívio Dutra deixa o Ministério e assume Márcio Fortes (PP). A agenda da Reforma Urbana, que esteve presente na conformação do MCidades, recrudesce. Com o novo ministro, a maioria dos atores provenientes do campo da reforma urbana, que compunham o quadro do MCidades[36], foram substituídos por atores com o perfil tecnocrático e, assim, a defesa da gestão democrática enfraqueceu. Com a saída daqueles que compunham o corpo técnico do MCidades, o Conselho passou a ser a única instância para o encaminhamento das demandas do FNRU pelos movimentos.

Na gestão de Fortes tanto os conselhos quanto as conferência continuaram acontecendo, porém seus pesos na construção da política urbana não foram mais os mesmos. O conselho passa a ser composto expressivamente pelos movimentos sociais e a participação

[36] Entre as pessoas exoneradas ou que pediram exoneração estão Ermínia Maricato (secretária executiva) e Raquel Rolnik (secretária de programas urbanos).

dos outros segmentos diminuiu. A relação alterou-se, como pode ser averiguado na entrevista realizada por Bernhardt (2009):

> A atuação do governo federal também mudou um pouco. No 1° mandato ele era mais participativo e mostrava maior interesse. Com a saída do ministro Dutra, acho que acabou esse protagonismo do governo federal e do Ministério das Cidades. (BERNHARDT, 2009, p. 79)

As mudanças implementadas passaram a ser consoantes com a dinamização da produção via mercado, o aumento de recursos disponíveis e o atendimento ao segmento de baixa renda. Como veremos, essa alteração de objetivos resultou em uma maior participação do mercado imobiliário e com o aumento da quantidade de imóveis provisionadas pelo mercado.

No segundo mandato do governo Lula foi criado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) [37] pela Casa Civil, Ministério da Fazenda, Planejamento e das Cidades, de forma paralela ao SNHIS. O Ministério das Cidades não realizou um papel central na formulação do PAC, logo a atuação do ConCidades no programa se tornou diminuta e não obteve reconhecimento formal mediante ao Governo Federal. Além disso, as decisões ligadas à política de desenvolvimento urbano passaram a ser tomadas pelo Núcleo Estratégico. O Programa Minha Casa Minha Vida está imbuído dessa mesma lógica (SERAFIM, 2013).

O PAC trouxe investimentos em diversas áreas tais como a infraestrutura, habitação, saneamento e a urbanização de assentamentos precários, trazendo cerca de 65 bilhões de investimentos para a área habitacional e de saneamento, retoma a produção de uma Política Nacional de Habitação, na qual os governos subnacionais têm que se adequar à esfera federal sem, no entanto, contarem com nenhum instrumento de capacitação. Diversos autores (ROLNIK, 2009; ROLNIK, 2014; KLINTOWITZ, 2011; HOLANDA 2010; CARDOSO e al. 2011) afirmam que o PAC Habitação traz um deslocamento na centralidade do FNHIS, devido ao seu montante de recurso ser superior ao do fundo. Outro ponto afirmado pelos autores centra-se na falta de contingenciamento e controle social dos recursos do PAC - a sua alocação era determinada, exclusivamente, pela Casa Civil e pela Presidência da República.

Como parte integrante das ações desenvolvidas pelo PAC estava o PPI- Projetos de Prioritários de Investimento – Intervenções em Favela. O PPI favelas utiliza diretrizes

[37] Os recursos do PAC vêm do orçamento Fiscal e da Seguridade Social, do orçamento de investimentos das Estatais, contrapartida dos Estados e Municípios e recursos privados.

presentes no Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, cujas ações propostas objetivam a regularização fundiária, visando à melhoria de locais inadequados através de ações que concedam segurança, habitabilidade e salubridade. Visa à permanência dos moradores ou sua realocação em caso de risco. O programa PPI – Intervenção em Favela visa integrar as ações da habitação, saneamento e inclusão social. As ações em favelas foram divididas em dois eixos: apoio a empreendimentos de saneamento integrado em assentamentos precários e apoio à urbanização de assentamentos precários (CORDEIRO, 2009).

Cordeiro (2009) analisa que entre todos os programas voltados à urbanização de favelas, o programa PPI – Intervenção em Favelas foi o que mais recebeu investimento do governo federal.

Em 2009, com o intuito de ampliar o mercado habitacional para atendimento às famílias com renda até 10 salários mínimos, através do incentivo de compra de novas unidades residenciais, criou-se o Programa Minha Casa, Minha Vida. Esse novo programa traz um significativo aporte à habitação, cerca de 35 bilhões (recursos provenientes do Orçamento Geral da União, do FGTS e do Banco Nacional de Desenvolvimento).

Vários estímulos foram concedidos para dinamizar esse programa: redução das tarifas, aceleração dos processos administrativos, facilidades de acesso ao crédito. Essa política foi concebida como uma medida anticíclica da União em relação à crise internacional, além de constituir uma política social ampla, baseada em um modelo vigente desde o governo FHC – estímulo ao setor privado e crédito ao mutuário final - porém com a inovação do subsídio direto àqueles que possuem baixa renda. De acordo com Cardoso et al (2011), o programa visava dinamizar a produção da indústria de construção, para aquecer e desenvolver o ramo da construção civil. Os argumentos assemelham-se à experiência do BNH, ao visar o efeito multiplicador da indústria da construção civil, gerando maior acesso ao trabalho formal para a população de baixa renda, que poderiam tornar-se futuros mutuários.

O PMCMV baseia-se na desburocratização do processo, através, por exemplo, da flexibilização da contratação das empresas que realizarão a obra com a dispensa da licitação. Neste modelo, privilegiou-se a forma de resultados por quantidade e não pela qualidade, ao ter como objetivo atingir a meta de 1 milhão de moradias, relegou-se a premissa constitucional de moradia digna, o que envolve a qualidade, a infra-estrutura do entorno, os equipamentos públicos, entre outros.

A partir de 2010, o MCidades passa a rever as formas de avaliação, com instrumentos como o Programa "De olho na qualidade do Minha Casa, Minha Vida", o qual recebeu em um ano cerca de 200 mil ligações com registro de problemas nas obras[38]. Estabelece-se o questionamento se as formas de monitoramento e avaliação, vigentes desde 2010, corrigirão os resultados ou se podemos atribuir esta configuração a um problema do ideário e do modelo de política pública adotado.

O desenho conferido ao PMCMV contrapôs-se aos princípios do SNHIS, que está ancorado no papel do poder público. Os recursos destinados ao Programa Minha Casa, Minha Vida não se vincularam ao SNHIS, o que fragiliza este último. Cardoso et al. (2011), esclarece que um dos impactos sobre os programas vinculados ao FNHIS relaciona-se à eliminação dos repasses de recursos para a provisão habitacional. Os recursos do FNHIS passaram a ser alocados em obras de urbanização de assentamentos precários, obras de desenvolvimento institucional e, mais recentemente, aos projetos complementares ao PAC. Isso mostra que o FNHIS assumiu um caráter subsidiário nas decisões de política habitacional.

O enfraquecimento do SNHIS traz, também, a diminuição da autonomia municipal para a elaboração de políticas públicas. Outro fator que entra em declínio com a priorização do PMCMV é a participação e o controle social, que ficam relegados neste programa. A dinâmica desenvolvimentista do PAC e do MCMV não possibilitam a existência da participação no compartilhamento das decisões e do controle social por parte dos movimentos e também por parte dos outros entes federados. A participação é tida como marginal. Serafim (2013) destaca que a atuação dos movimentos sociais e do FNRU encontra dificuldades, as ações realizadas para sensibilizar o Estado para priorizar os instrumentos já existentes (SNHIS, Estatuto da Cidade, FNHIS, por exemplo, pela via institucional, não surtiram efeito.

A autora conclui que as ações formalistas – institucionalizando espaços e instrumentos de participação, tais como os conselhos gestores – não resultaram em práticas profundas desta institucionalização nem tampouco a representação do poder.

No decorrer da formação das políticas voltadas à habitação e à urbanização, espaços de participação popular foram criados, porém, ao dialogar com os objetivos de cada programa, as capacidades criadas foram sendo alteradas, muitas vezes, tornando-se recursos

[38]Informação consta na matéria disponível em <http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Noticias/Noticia/Default.aspx?newsID=523>

potenciais. Outro ponto a ser aventado, é que as capacidades estão em estrita relação com a governabilidade. Um governo que possui baixa governabilidade não conseguirá utilizar os recursos existentes como capacidades de governo.

3.7 A institucionalização dos espaços participativos na política urbana

Tatagiba e Teixeira (2007), ao analisarem os conselhos gestores, trazem à discussão que o caráter híbrido[39] dos conselhos traz em si tanto condições para ampliar a democratização das decisões políticas quanto os riscos da particularização dos interesses. Para as autoras, seria necessário construir as instâncias participativas com o acompanhamento da sociedade, para que estes ganhem visibilidade e não se tornem mais um nicho do Estado. Além disso, é necessário rever as rotinas dos conselheiros, para que não se voltem apenas ao seu funcionamento interno, mas ajam como atores políticos, construindo articulações, a fim de ampliar o poder dos conselhos e sua relação com a sociedade.

Abers e Keck (2007) afirmam que os estudos empíricos realizados sobre os conselhos gestores mostram que essa esfera participativa não contribui, de fato, para que as classes excluídas sejam ouvidas e apontam quatro pontos que corroboram para essa exclusão: representantes da sociedade civil têm ligações frágeis com grupos os representados, órgãos governamentais controlam as agendas dos conselhos, e o Executivo tem clara dificuldade em abrir mão do poder decisório.

Outro ponto analisado na complexidade da participação encontra-se na disputa interna aos espaços participativos. Abers e Keck (2007) ressaltam que nos conselhos gestores há diversos atores e seus interesses se justapõem. O espaço participativo é caracterizado como um *locus* de disputa e conflito, onde se engendram diversas relações entre os participantes que, por sua vez, mudam as concepções primevas, de modo que a relação entre representados e representantes está sempre em movimento. Esses espaços são disputados, porém a forma como isso ocorre, o estabelecimento de regras, ainda não está totalmente clara.

Diante do exposto, é necessário compreender que não há total compatibilidade entre representantes e representados. Lavalle et al. (2006) afirmam que realizar o questionamento sobre a legitimidade representativa dos canais institucionais é necessário, pois a falta de *accountability* da sociedade civil organizada (no papel dos conselheiros) e também a

[39] Os conselhos gestores são formados por representantes estatais, representantes da sociedade civil e de prestadores de serviços públicos.

inarticulação entre esta e a sociedade pode vir a gerar o oposto da ampliação democrática, uma vez que tais atores podem seguir preceitos que não sejam a democratização. Nestas esferas, também podem estar presentes diversas gramáticas, entre elas o clientelismo.

Outro ponto que se atrela a essa complexidade é o significado da participação para cada ator envolvido nos processos participativos, que se relaciona ao grau de comprometimento aferido:

> (...) ao analisar os quatro conselhos, dois aspectos relacionados aos atores e dinâmicas de atuação que consideramos importantes para o nível de incidência dos conselhos nas políticas públicas. Primeiro o grau de comprometimento dos sujeitos com a efetividade dos processos participativos e a aposta na importância dessa participação para a qualidade da política pública. Este grau de comprometimento evidentemente está muito relacionado ao significado da participação no projeto político de cada ator. (TATAGIBA e TEIXEIRA, 2007, p.19).

Teixeira (2014) afirma que no interior do projeto participativo democrático há diferentes sentidos de participação, que respondem às injunções políticas e às escolhas realizadas pelos atores para responder aos problemas concretos:

> Ou seja, o que se fará aqui é olhar para a diversidade de sentidos da participação no interior do projeto de democracia participativa, não apenas para identificar os sentidos em disputa, mas também as condições políticas que fizeram com que uns sentidos e não outros se tornassem predominantes ao longo do tempo. Vamos quebrar o projeto da democracia participativa em suas partes constitutivas e vamos tentar o esforço de identificar as diferenças (...) (TEIXEIRA, 2014, p. 5).

Segundo Teixeira (2014) há um sentido de participação predominante em cada período:

- "participação como emancipação": vigente entre 1970 a 1990, esse projeto tinha como ênfase a participação como educação para a cidadania, onde se vislumbrava um poder popular que traria a transformação social;
- "participação como deliberação": vigente entre 1991 a 2002, a ideia principal centra-se no compartilhamento do poder entre a sociedade civil e o Estado. Esse ideário encontrou sua expressão nos conselhos gestores e na experiência do Orçamento Participativo;
- "participação como escuta": há uma pluralidade de interesses, mas não se institui a participação deliberativa. Concebe-se uma colaboração vigilante.

Diante do exposto, vemos que a consecução da participação encontra diversos obstáculos, a depender das diversas perspectivas que a moldam. Se não há, de antemão, uma explicitação do que se entende por essa prática entre aqueles que a formulam e a implementam, provavelmente, a participação poderá apenas ser um formalismo, já que cada ator a conduzirá para um caminho.

Nos projetos de urbanização são vários os canais a serem propostos pelo governo local na busca pela mobilização e participação comunitária. Entender quais são as capacidades mobilizadas pelo governo local dialogando com o contexto e com os arranjos institucionais realizados será objeto deste trabalho.

4. Urbanização Integrada de Assentamentos Precários – e a Demanda por Capacidades Múltiplas

Antes de entrarmos no tema da urbanização integrada, faremos uma breve digressão a fim de elucidar qual a definição que utilizamos para assentamentos precários.

Neste trabalho, seguimos a conceituação de assentamentos precários utilizada por Cardoso et al (2010, p. 78), "poderíamos dizer que se trata de uma situação caracterizada fundamentalmente pela inadequação das moradias, em termos fundiários e de infraestrutura". Os autores ressaltam que situações de déficit habitacional e/ou outras inadequações podem acontecer dentro dos assentamentos precários, porém esclarecem que não é o déficit que define a precariedade, mas a inadequação. A inadequação tem seu conceito baseado na inexistência de um padrão mínimo de qualidade construtiva, dos elementos relacionados ao meio ambiente em que o assentamento se insere, a precarização do aspecto jurídico e, por fim, a inexistência de integração à cidade formal Cardoso et al (2010).

O conceito de assentamento precário é amplo e abarca diferentes tipologias habitacionais, que possuem em comum a precariedade das condições de moradia, inadequações urbanas, ambientais e fundiárias.

O Programa de Urbanização Integrada de Assentamentos Precários surge como política do governo federal, a partir da criação do Ministério das Cidades, com o objetivo de tratar os problemas vinculados à questão habitacional e urbana de forma integrada. São diversos os desafios que se colocam em sua execução, conforme evidenciado no curso à distância *Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários*:

> "(...) a mobilização de recursos em escala compatível com a demanda; a continuidade dos programas, cujos cronogramas geralmente extrapolavam os mandatos dos gestores iniciais; a influência de grupos de pressão e interesses políticos na alocação dos recursos; a articulação entre diversos órgãos e âmbitos governamentais em intervenções complexas; a dificuldade de relacionamento com as concessionárias dos serviços de luz, água e esgotos, que se pautam por padrões rígidos de projetos e intervenções; a necessidade de formação de profissionais, especialmente nas áreas de urbanismo e projeto, capacitados para atuar nos espaços heterodoxos das favelas; a manutenção das melhorias implantadas; a permanência dos moradores originais nos núcleos beneficiados e a efetivação da regularização fundiária das áreas urbanizadas. (BRASIL, 2010, p. 7).

Conforme evidencia Brasil (2010) alguns procedimentos devem ser realizados, para sustentar as ações do plano de ação de urbanização. Entre eles cita: as tecnologias adequadas

ao mapeamento da região, a fim de identificar as áreas que possuem riscos, ter em seu quadro de profissionais capacitados em desenvolver os projetos e executá-los, os recursos necessários, as articulações com gerenciadoras (terceirizadas), que muitas vezes implementam as ações, as alternativas de intervenção e suas estratégias, articulação com concessionárias de serviços e, principalmente, a formação de espaços de interlocução com a população, uma vez que um dos objetivos específicos do programa é a gestão participativa em todas as fases do projeto. Identificamos esses procedimentos como capacidades de governo necessárias, para que o processo de urbanização possa ser realizado.

As ações integradas voltadas aos assentamentos precários foram pensadas sob uma nova institucionalidade do setor urbano e habitacional, a saber, o Ministério das Cidades, Conselho das Cidades, Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, para tratar os problemas de forma articulada. Como vimos no capítulo sobre política habitacional, houve um período de vazio institucional, no qual o governo federal ficou apartado das discussões acerca da política urbana. Não existiam marcos regulatórios nem institucionais evidentes para conduzir a política urbana.

O MCidades e as demais instituições foram pensadas a partir de três estruturas que afetam a população urbana: a moradia, o saneamento ambiental e o transporte público, logo essa nova institucionalidade deu subsídios para agir sob os desafios existentes. Os valores inicialmente destinados aos programas foram crescentes, passando de R$ 386,51 milhões em 2003 para R$ 1.643,03 milhões em 2007 (BRASIL, 2010).

O programa de urbanização integrada tem como objetivo superar as ações voltadas às favelas e loteamentos "ilegais", que agiam/agem de forma pontual voltadas para problemas específicos, necessitando para tanto de determinadas especializações. Para que as ações consigam dar conta dos aspectos urbanísticos, fundiários, ambientais e infra-estruturais, a multidisciplinaridade e a integração entre diferentes áreas e secretarias é um dos pontos que auxiliarão na execução do programa. Além disso, a gestão participativa na decisão, implementação e avaliação dos projetos de urbanização integrada poderão estruturar um planejamento que equacione a exclusão socioterritorial e, ao integrar a população neste processo, concederá sustentabilidade antes, durante e após a intervenção.

De acordo com Brasil (2010), as diretrizes que orientam as ações apoiadas pelo governo federal voltadas à urbanização integrada de assentamentos precários são compostas pelas dimensões básicas:

- Intervenção física: obras de urbanização, construção de unidades habitacionais, em casos necessários e a readequação ambiental;
- Regularização fundiária;
- Trabalho social.

Essas três dimensões estruturam a análise desse capítulo, no qual dialogaremos com outros autores que realizam análises e reflexões acerca de cada tópico. Esses três eixos a serem executados pelos governos locais ensejam determinadas capacidades de governo para a condução do processo.

4.1 Intervenção Física

Denaldi (2010) esclarece que é recomendável que o município planeje sua política habitacional seguindo duas frentes: suprir a demanda de moradias, através de construção de novas unidades e a integração de assentamentos precários. Essas ações devem estar presentes e articuladas na política habitacional e urbana do município, assim como estabelecendo diálogos com a Política Nacional de Habitação e a de Integração de Assentamentos Precários, ou seja, que se desenhe a articulação entre a esfera municipal e a federal.

Obter um diagnóstico preciso das condições do município (delimitar as áreas de risco, caracterizar os assentamentos precários, marcar as Zonas Especiais de Interesse Social, etc.), assim, como ter clareza das metas e objetivos a serem seguidos, os quais deverão constar nos planos municipais, especificamente no Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e no Plano Diretor, são construtos necessários para iniciar a intervenção (DENALDI, 2010).

O Plano Diretor é um "instrumento para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município" (BRASIL, 2001, p. 31) delimitando instrumentos e condições para que as propriedades cumpram a sua função social. O consumo da terra, a função social da propriedade, a existência de áreas destinadas ao interesse social serão o cerne de um Plano Diretor aplicável e este só será conquistado, a partir da organização do poder político das classes populares (VILLAÇA, 1999a), logo o Plano Diretor indicará e caracterizará os instrumentos utilizados nas ações de urbanização.

Villaça (1999a) pontua que os planejamentos urbanos desenvolvidos no Brasil não dialogam com a cidade real, ficam no plano do discurso e não na empiria. O autor analisa que

o Plano Diretor caiu no descrédito, isso se deve em parte pela confusão em torno de seu conceito ora considerado como um diagnóstico amplo das condições socioeconômicas, territoriais etc. contendo diretrizes para o planejamento futuro ora reduzido aos aspectos físico e territorial. Villaça (1999a) esclarece que o que vigem nos planos são objetivos, princípios e diretrizes gerais que não possuem instrumentos de aplicação, seguindo as necessidades de pequena parcela da população:

> A elite econômica brasileira – no caso representada pelos interesses imobiliários – não quer saber de plano diretor, pois ele representa uma oportunidade de debater os ditos 'problemas urbanos' que ela prefere ignorar. A experiência recente em diversas capitais (Rio de janeiro, Belém e São Paulo), revela claramente que as forças e os interesses vem propugnando por um Plano Diretor apenas de princípios gerais. Com isso conseguem um plano diretor inócuo (VILLAÇA, 1999a, p. 240).

O Plano Diretor não deve ser concebido apenas como um plano técnico, que se limite unicamente a adequar os lotes, os recuos, os coeficientes de construção, assim como era seguido no planejamento tradicional, idealizando uma cidade irreal, onde há leis complexas com parâmetros inexeqüíveis para uma parcela significativa da cidade. No planejamento tecnocrata, o viés político é ignorado, os conflitos não são explicitados, o que redunda no alijamento da população que já se encontra fora da dita "legalidade", dificultando que estes participem da tomada de decisão e intervenção sobre a cidade. (ROLNIK e CYMBALISTA, 2000).

A urbanização pode trazer diversos benefícios aos moradores: obras de infra-estrutura, saneamento, mudanças no viário, possibilitando a circulação de ônibus, do caminhão de coleta de lixo, até mudanças na auto-estima, no sentimento de pertença, de segurança, no caso de risco, remoções[40], porém não podemos afirmar que seja panacéia para todos os problemas. Assim que as obras terminam os problemas podem retornar, conforme Maricato (2003, p. 82) esclarece "(...) a urbanização de favelas implica na manutenção e na presença do poder público como em qualquer outro bairro das cidades para sua sustentabilidade".

Já a partir do primeiro instrumento necessário para o início da urbanização - a identificação e caracterização dos assentamentos precários - ressaltamos que o ente a realizar o projeto deverá possuir capacidade técnica, para realizar esse levantamento. Denaldi (2010)

[40] Nem todas as áreas são passíveis de ser urbanizadas, pois podem estar em área de risco ou ser necessário remover para construir e implementar as obras de infraestrutura, mobilidade e saneamento. As famílias removidas deverão ser reassentadas em locais próximos da antiga moradia, conforme estabelecido na Portaria nº 317 de 18 de julho de 2013.

aponta que a caracterização pode ser realizada de diferentes formas: aerofotometria, levantamento topográfico, vistorias técnicas, imagens de satélite, entre outros. Para que isso ocorra, a capacidade técnica seja referente aos recursos humanos (profissionais especializados), recursos financeiros ou recursos técnicos deverão estar presente.

As capacidades citadas acima somar-se-ão a outras como, por exemplo, a capacidade de negociação, interação e apoio com outros atores – moradores, outras esferas governamentais, concessionárias de serviços, outras secretarias, etc., para a formulação de um projeto que se adéque às reais necessidades dos moradores e para que sua execução seja exeqüível e sustentável. Ademais, atentar-se às institucionalidades presentes desde a seleção do projeto, as regras e instruções operacionais que normatizam as atividades e poder responder às exigências presentes nelas se configuram como outras capacidades demandadas ao governo.

4.2. A Regularização Fundiária nas Ações de Urbanização de Assentamentos Precários.

As favelas e os loteamentos clandestinos são definidos pela relação de informalidade do morador na relação com a terra, porém há uma diferença entre as duas, a favela encontra-se na total ilegalidade nesta relação, já que a ocupação dá-se em área alheia, já nos loteamentos muitas vezes há um contrato existente, que concede ao morador algum direito. As irregularidades de um loteamento clandestino podem estar no âmbito dos parâmetros urbanísticos como, por exemplo, o tamanho do lote, o padrão construtivo, estar em área de preservação. Pode ser encontrada no documento de compra e venda, na inexistência de planta junto à prefeitura, o que inviabiliza seu registro pelo cartório de registro de imóveis, podendo tornar-se um passivo para quem comprou (MARICATO, 2003).

Os assentamentos precários existentes no Brasil são expressão da relação capitalista, que se fundamenta na maximização dos lucros, através da extorsão da força de trabalho, que não se limita apenas à esfera do domínio da indústria, mas expande-se para o contexto da vida deste trabalhador – uso de transporte coletivo deficitário, falta de acesso a serviços e infraestrutura, precariedade da moradia, entre outros. Essas características são definidas por Kowarick (1980) pela *espoliação urbana*. Esta não se fixa, apenas, nas más condições de reprodução social, mas está presente no sobretrabalho existente na autoconstrução. A

espoliação urbana pode ser concebida como a mais-valia extraída daqueles trabalhadores, que se encontram destituídos de acessos aos bens coletivos, de direitos e de garantias de sobrevivência.

Santos (1994) complementa a análise de Kowarick ao analisar a nova dimensão que as cidades ganham ao se mundializarem no processo de globalização. O autor define a cidade de São Paulo como uma metrópole global, em que residem as complexidades inerentes a uma metrópole do Terceiro Mundo. A complexidade reside na existência de múltiplas atividades, que se complementam, coexistindo com *locus* técnicos e especializados, ambos em busca da eficácia geoeconômica. No caso dos países do Terceiro Mundo, essas características são peculiares, devido à modernização incompleta:

> Um dado comum às metrópoles do Terceiro Mundo vem, entretanto, do fato de que, inseridas em uma divisão internacional do trabalho exigente de fluidez, a divisão territorial do trabalho própria a cada país conhece as suas limitações. As restrições existentes a uma mobilidade dos fatores mais completa tende a reforçar a posição de certas regiões e de certos lugares. (SANTOS, 1994, p. 8).

Santos (1994) relata que a região Sudeste é relevante devido ao seu desenvolvimento econômico, técnico, tecnológico e político concentrado em uma mesma região. Destaca-se a da cidade de São Paulo, ao ampliar sua influência como centro financeiro, pólo cultural, publicitário, informacional, ou seja, o autor demonstra que as atividades ligadas à nova modernidade se concentram em determinadas regiões, a fim de criar atividades de ponta para a condução do processo produtivo transnacional. Dessa forma, os investimentos na cidade seguem a lógica da modernização e se concentram em determinadas regiões com o intuito de subsidiar ainda mais a produtividade. A especificidade da metrópole paulistana não reside mais no desenvolvimento das atividades industriais, mas nas atividades "mundializadas", conforme explicita Santos (1994):

> Ainda que o peso da atividade industrial seja muito expressivo na aglomeração paulistana, se a compararmos com o resto do país, não é essa a função metropolitana que assegura a São Paulo um papel diretor na dinâmica espacial brasileira. Esse papel é devido às suas atividades quaternárias de creação e de controle, praticamente sem competidor no país, pois agora são os fluxos de informação que hierarquizam o sistema urbano (SANTOS, 1994, p. 18).

A modernização nas cidades como São Paulo é seletiva, ou seja, não se dá em todas as regiões de maneira uniforme. Ela se concentra nos locais que desenvolvem atividades que

fomentam o desenvolvimento do capital internacional. Dessa forma, as despesas do erário público voltadas ao espaço físico seguem essa lógica. Santos (1994) conceitua que as metrópoles do Terceiro Mundo, como São Paulo, são denominadas de *cidades críticas*, por concentrarem as empresas modernas e importantes de grande peso na economia urbana, que solicitam novas apropriações de espaço e de equipamentos para o seu desenvolvimento. Enquanto isso, aos pobres e à economia pobre cabem áreas abandonadas pela economia espacial (SANTOS, 1994).

Diante do exposto, a irregularidade fundiária não é uma medida deliberada da transgressão das leis, mas é produto de um processo excludente, que prioriza interesses alheios às demandas populares. A regularização fundiária foi concebida para colocar um ponto final nas ocupações irregulares nas cidades, vistas dessa forma, pois não se encontram consoantes com as leis que regulamentam o uso e a ocupação do solo, no que concerne à proteção do meio ambiente e à esfera jurídica, que conformam os direitos de propriedade.

A ocupação irregular está historicamente ligada às classes sociais mais desfavorecidas economicamente, isso não quer dizer que tal fato não ocorra entre as camadas médias e altas, basta lembrarmo-nos dos inúmeros condomínios fechados existentes em áreas não urbanizadas. Segundo Martins (2002), a regularidade é definida por três aspectos, a saber:

- Condições reais: a irregularidade mais significativa é estar muito abaixo dos padrões estabelecidos legalmente;
- Legislação urbanística e ambiental: relaciona-se aos padrões estabelecidos na lei no que concerne ao meio ambiente e aos padrões de urbanização;
- Posse e registro: relacionada à segurança da posse.

Conforme vimos no capítulo acima, o crescimento acelerado da população urbana não veio acompanhado de uma política que primasse pelo desenvolvimento urbano e social. Cada vez mais, a terra, tanto urbana quanto rural, passou a ser vista como um ativo financeiro, passando por inúmeras valorizações. Sendo assim, para as classes menos favorecidas foram destinadas áreas periféricas e regiões ambientalmente preservadas, restando como opção habitações precarizadas em periferias ou regiões ambientalmente frágeis, como encostas, áreas inundáveis, áreas ambientalmente protegidas, entre outros. De acordo com Rolnik

(2006), o processo de urbanização acelerado combina-se com processos de exclusão e segregação[41] social, conforme exposto abaixo:

> A presença desse vasto contingente de assentamentos inseridos de forma ambígua na cidade é uma das mais poderosas engrenagens da máquina de exclusão territorial que bloqueia o acesso dos mais pobres às oportunidades econômicas e de desenvolvimento humano que as cidades oferecem. Essa situação de exclusão é muito mais do que a expressão das desigualdades sociais e de renda: ela é agente de reprodução dessa desigualdade. Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infra-estrutura, e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso a oportunidades de trabalho, cultura e lazer. Simetricamente, as oportunidades de crescimento circulam no meio daqueles que vivem melhor, pois a sobreposição das diversas dimensões da exclusão incidindo sobre a mesma população fazem com que a permeabilidade entre as duas partes seja muito pequena (ROLNIK, 2006, p. 200).

A associação entre a segregação espacial e a segregação/exclusão social possui uma relação que se reforça, pois impõe limite ao acesso à educação, saúde, trabalho, lazer. Rolnik (2006) salienta que os assentamentos irregulares possuem uma inserção na cidade ambígua, pois se multiplicam nas cidades, porém não constam nos cadastros dos municípios nem tampouco das concessionárias de serviços públicos. Essa situação é analisada pela autora como uma "máquina de exclusão territorial", que bloqueia o desenvolvimento humano das áreas urbanas e, concomitantemente, reforça práticas clientelistas, troca de favores, impondo restrições ao pleno desenvolvimento da democracia. Além disso, o morador assume todos os riscos: o de viver longe de seu local de trabalho e passar horas se deslocando, os perigos referentes à saúde, devido às precárias condições de saneamento, o risco do soterramento, das enchentes, entre muitos outros que podemos elencar.

A segregação espacial também está relacionada à insegurança da posse, um dos itens elencados acima. As populações que não conseguem morar na "cidade formal" [42] começam a ocupar lotes sem seguir os parâmetros de inscrição no cartório de registro de imóveis, muitas vezes, compram essas terras de grileiros ou indivíduos que não possuíam, de fato, sua titularidade. Em outras situações, ocupam "vazios" urbanos, onde há conflitos por sua posse, tais como ações de inventário. Há, também, a ocupação em áreas públicas, onde a segurança

[41] É utilizado o termo segregação pelo autor na acepção de Yves Grafmeyer "oportunidades desiguais de acesso aos bens materiais e simbólicos ofertados pela cidade".

[42] Fazemos uma distinção entre a cidade formal/legal - construída de acordo com os padrões legais, servidas por infra-estrutura – e seu oposto, a cidade ilegal/informal, conforme proposto por Grostein, Marta Dora. Metrópole e Expansão Urbana – a persistência de processos insustentáveis. **São Paulo em Perspectiva.** São Paulo, vol. 15 nº 1, jan/mar 2001.

da posse também inexiste. De uma forma geral, independente do local onde estão os assentamentos, a sua posse pode ser questionada por vias jurídicas ou por terceiros. A segurança da posse é um meio de fomentar o desenvolvimento econômico e social, sendo reconhecido por instituições financeiras internacionais como, por exemplo, o Banco Mundial, que há tempos exige a titularização da terra em nome de seus moradores, para liberar recursos. (GOMES, 2013a). Bienenstein (2001) ressalta que a segurança da posse e o acesso ao crédito farão com que os moradores invistam em suas casas e, assim, a economia se dinamizará.

4.2.1 As Dimensões da Regularização Fundiária

O termo regularização fundiária tem sido utilizado sob diversos vieses, todos tendo como fulcro a forma como o Estado se coloca mediante o processo de ocupação do solo. Em alguns casos privilegia-se apenas a urbanização das áreas informais (programas de infraestrutura urbana e serviços públicos) em outros, refere-se às ações de legalização fundiária e dos lotes (a questão dominial) ou, então, visa adequar o assentamento aos planos urbanísticos do município (FERNANDES, 2007). A regularização fundiária possui uma dimensão mais abrangente, é um processo a ser conduzido pelo Poder Público e a população, com o intuito de legalizar e dar meios para que os moradores continuem residindo na mesma localidade, prevendo, também, a melhoria das condições daquele ambiente e da qualidade de vida, dessa forma, integrará aqueles moradores à cidade.

Alfonsin (2007) estabelece uma visão interdisciplinar de como estabelecer os processos de regularização fundiária, que deverão contemplar as seguintes dimensões: regularização jurídica dos lotes, urbanização do assentamento, a adequação da legislação urbanística (com possíveis alterações do regime urbanístico) e, por fim, o apoio e a motivação aos moradores para se organizarem e participarem de todo o processo de regularização fundiária. Todas essas esferas deverão ser trabalhadas com o intuito de realizar melhorias nas condições urbanísticas, para que não se viabilize a permanência formal em áreas vulneráveis, podendo vir a tornar-se, unicamente, um reduto de ações político-eleitorais (ROLNIK, 2010). O que se expressa é que não se deve limitar a questão da regularização fundiária ao quesito jurídico, uma vez que a titulação não trará moradia digna aos moradores.

A regularização fundiária é um processo amplo e que envolve diversas facetas: a jurídica, a habitacional, a urbana e a social, referenciando à questão da inclusão, o acesso aos serviços urbanos e ao exercício da cidadania. Maricato (2003) explicita que o a regularização fundiária complementa as ações de urbanização e quando esta se realiza os moradores tornam-se cidadãos que reconhecidamente vivem nessas áreas:

> O endereço oficial é um elemento fundamental para a qualidade de vida e para a satisfação pessoal. Ele confere dignidade aos moradores, além de facilitar a recepção de correspondência, a busca de trabalho ou até mesmo a entrega de bens adquiridos no comércio (MARICATO, 2003, p. 82).

Com a lei 11.977/2009, a definição legal do termo regularização fundiária passa a considerar as dimensões ambientais, jurídicas e sociais, tendo em seu escopo tanto a segurança da posse quanto a regularização urbanística:

> A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 2009, p. 10).

A regularização fundiária busca reparar danos sociais, ambientais e urbanísticos que já estão consolidados, deve ser vista como um instrumento para retificar os prejuízos das ocupações que aconteceram espontaneamente e sem planejamento, as quais produziram vulnerabilidade social e ambiental, devendo ser tratada de forma distinta. Afinal, o processo de regularização fundiária não segue os mesmo preceitos de um loteamento a ser implantado de forma regular, este possui uma condição a ser construída no espaço urbano; a regularização fundiária parte de uma condição concreta, que, na maioria das vezes, causa danos ambientais e sociais, buscando inseri-la em um novo contexto, onde os danos serão revertidos ou amenizados. Por ser pensada dessa forma, os parâmetros a serem seguidos são flexibilizados, tais como o tamanho dos lotes fora do padrão estabelecido, a permanência das construções em áreas de preservação permanente, com o intuito de regularizar os assentamentos de interesse social.

É nessa lógica que se inserem os instrumentos preconizados pelo Estatuto das Cidades, tais como a Concessão do Direito Real de Uso e a instituição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) utilizados em assentamentos de baixa renda.

Conforme salienta Gomes (2013a), para que o Brasil supere essa dinâmica de irregularidades fundiárias é necessário que veja sob a lógica invertida o processo de regularização fundiária, ou seja, partir da situação concreta para uma solução adequada, e que apreenda a pluridimensionalidade da regularização fundiária.

Edésio Fernandes (2007), ao analisar as experiências internacionais e a contribuição destas, destacou como uma das principais lições a necessidade de compreensão da natureza e dinâmica dos processos de informalidade no meio urbano. A partir de tal entendimento, a formulação dos programas de regularização fundiária será realizada de forma mais adequada:

> De fato, a principal condição para que os programas de regularização sejam formulados de forma adequada é a discussão sobre tais programas precisa ser apoiada na compreensão prévia dos processos socioeconômicos e jurídico-políticos que produzem a informalidade urbana. (FERNANDES, 2007, p. 23).

A esfera ambiental da regularização fundiária se refere aos projetos de urbanização e ao redesenho urbano, definindo traçados de ruas, infraestrutura, equipamentos públicos, áreas de lazer, entre outros. Esse projeto dialogará com a ordenação prevista pelo município. A dimensão ambiental compreenderá a adequação do assentamento ao zoneamento ambiental e urbanístico delineado pelo plano diretor municipal.

A dimensão jurídica compreende aspectos administrativos e jurídicos, com o objetivo de conformar o assentamento às normas que instituem o direito à propriedade ou à posse, à cidade e ao meio ambiente. Busca garantir segurança jurídica da posse e atender aos princípios constitucionais, do Plano Diretor e às outras normas, tais como o Estatuto das Cidades e à Lei 11.977/2009.

A dimensão social encontra-se ligada ao quesito jurídico de direito à moradia digna, o qual é preconizado pela Constituição Federal de 1988. Este direito articula-se a outros direitos sociais, tais como o direito ao lazer, à educação, à saúde, ao trabalho, etc. De uma forma geral, a conseqüência da regularização fundiária e o seu principal resultado é inserir os moradores de assentamentos ilegais na cidade legal. Essa inclusão visa transformar a cidade, fazendo suscitar o sentimento de pertencimento, de onde emerge a cidadania, opondo-se ao sentimento produzido pela segregação social (GOMES, 2013a).

4.2.2 Instrumentos da Regularização Fundiária

Para Fernandes (2006), até a promulgação da Constituição Federal de 1988, a questão urbana e ambiental não teve um tratamento adequado, o que é verificado como um obstáculo para o planejamento urbano. De acordo com o autor, o conflito entre a visão individualista da propriedade – presente no Código Civil de 1916 - e a função social da propriedade – instituída pela Constituição Federal de 1934 – impediam a elaboração de leis urbanísticas e ambientais que fossem efetivas.

A visão individualista da propriedade tinha como premissa, de acordo com o Art. 524 da Lei 3071 de 1916 "A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de que quer que injustamente os possua", sem, no entanto, inferir sobre o interesse social ou público a que a terra poderia ser destinada. A Constituição Federal de 1934 instituiu a função social da propriedade, porém não a definiu nem estabeleceu critérios para torná-la factível, conforme podemos notar: Art. 113 "É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar".

Do embate entre os dois paradigmas, um prevaleceu – a visão do direito de propriedade imobiliária de forma individualista, sem a preocupação com a função social da propriedade, fazendo com que o padrão especulativo e o privilegiamento da lógica da mercadoria – o valor de troca - vigesse.

A predominância do direito individualista é ratificada por Gomes (2013a), analisando que este predomínio na esfera legal perdura até 1988, quando o caráter absoluto do direito de propriedade individual subordina-se à função social da propriedade, conforme expresso no art. 18, inciso XXIII, "(...) a propriedade atenderá a sua função social (...)" (BRASIL, 1988, p. 3). A função social da propriedade já havia sido colocada na Constituição de 1934, na Constituição Federal de 1967 e na emenda constitucional em 1969. Conforme esclarece a autora, nestas últimas, tais dispositivos tinham por objetivo a desapropriação para realizar reforma agrária. A Constituição de 1988 apresenta uma nova condição ao direito de propriedade – a função social da propriedade - e estabelece os parâmetros para que a propriedade cumpra tal função[43]:

[43]Art. 182 – Constituição Federal de 1988.

> O capítulo "Da política urbana", da Carta[44], com seus singelos dois artigos, abriu uma ampla gama de possibilidades de intervenção do Poder Público sobre o território das cidades e sobre a propriedade urbana. A função social da propriedade transitou de um 'imperativo ético' – pregado, há muito tempo, pelo movimento da reforma urbana – para 'imperativo jurídico'.
> O jurista Edésio Fernandes lembra que a função social da propriedade estava presente em todas as Constituições brasileiras desde 1934. Mas, aqui, pela primeira vez, ela aparece como um princípio estruturador da política urbana. (ALFONSIN, 2007, p. 73).

De acordo com Alfonsin (2007) e Fernandes (2007), os municípios, reconhecidos pela Constituição Federal de 1988 como entes fundamentais na formulação de diretrizes urbanas e na gestão das cidades, puderam adotar instrumentos de regularização fundiária através de leis orgânicas. Tal mudança propiciou a possibilidade de alterações institucionais e políticas, para que pudessem intervir na parte "ilegal" das cidades. Entretanto, muitos municípios não possuíam capacidade técnica, administrativa e recursos e, além disso, havia obstáculo de natureza política para a implementação das políticas de regularização fundiária, uma vez que havia atores que se opunham à idéia de socialização da propriedade privada. Dessa forma, atuavam com muitas dificuldades na atenuação do processo histórico de segregação socioespacial.

A aprovação do Estatuto da Cidade (EC), em 2001, é considerada por diversos autores como um elemento para o aprimoramento das questões relativas aos assentamentos informais. A partir da delimitação da conceituação da função social da propriedade[45], a possibilidade de atuação é ampliada – o Estatuto da Cidade traz novos instrumentos urbanísticos para que se construa uma ordem urbana justa e includente. O EC concede uma nova orientação aos governos, para direcionar a política urbana consoante aos critérios socioeconômicos e ambientais. O município possuirá a discricionariedade para escolher quais os instrumentos se adequam aos planos de urbanização, incluindo os de regularização fundiária, que se realizarão a partir do planejamento de ações estruturadas na realidade da localidade.

Dessa forma, rever os paradigmas que norteavam as políticas de regularização dos assentamentos informais e ver a exclusão territorial como resultado de um processo estruturante e estrutural do crescimento urbano sem planejamento são pontos de direcionamento para o novo construto de planejamento urbano.

[44] A autora refere-se à Constituição Federal de 1988
[45] O art. 2 do Estatuto das Cidades estabelece as diretrizes gerais para que se estabeleça uma política urbana que preconize a função social da propriedade urbana e da cidade.

De acordo com Rolnik e Santoro (2014) com o EC e a Medida Provisória nº 2220/01[46] ocorreu o aumento tantos dos instrumentos voltados à regularização urbanística quanto fundiária e a implementação das ZEIS em diversas cidades brasileiras. Entre esses instrumentos citamos de forma mais detalhada, os instrumentos que tem em sua formação a luta dos movimentos sociais e os instrumentos de regularização, que podem ser requeridos pelo próprio morador ou de forma coletiva pela Associação de Moradores: a usucapião especial urbano e a concessão especial de uso para fins de moradia.

ZEIS: As Zonas Especiais de Interesse Social são um instrumento político e jurídico que possui suas raízes nos movimentos de luta por moradia da década de 80. Antes de iniciar a discorrer sobre as ZEIS, trazemos, brevemente, duas experiências de inserção de assentamentos precários da década de 80 – o caso de Recife e Diadema[47]. Ressaltamos que a utilização das ZEIS não se dera unicamente nessas duas cidades.

Recife, em 1983, com a Lei de Parcelamento de Solo, delimitou áreas como ZEIS, a fim de regularizá-las e integrá-las à cidade formal, porém a demarcação abrangeu apenas 15% das favelas da cidade e, quando estas foram integradas à estrutura formal, as normas tradicionais de ocupação e uso do solo se sobrepuseram e resultaram na expulsão dos moradores destes locais.

Com a regulamentação do Plano de Regularização das ZEIS (PREZEIS) criou-se um sistema de gestão participativo, através das Comissões de Urbanização e Legalização (COMULs) responsável pelo acompanhamento e gestão dos planos de urbanização das ZEIS e do Fórum Permanente do PREZEIS, o qual deliberava sobre quais ações eram pertinentes para o conjunto das ZEIS. Em decorrência da democratização da gestão e do planejamento participativo, houve a inclusão de mais áreas como ZEIS, porém, conforme explicita Rolnik e Santoro (2014) nem todas as ações foram concluídas:

> (...) nem todas as COMULs foram implementadas, frustrando expectativas de participação e de integração definitiva das áreas à cidade. Depois de mais de duas décadas, das 66 ZEIS estabelecidas, 21 foram ou estão sendo urbanizadas – nem todas de forma completa, incluindo a regularização patrimonial. (ROLNIK e SANTORO, 2014, p. 02).

[46] Dispõe sobre a concessão de uso especial aludida no § 1º do art. 183 da Constituição Federal de 1988.
[47] A escolha das duas cidades dá-se por Recife ter criado um sistema de gestão participativo, através das Comissões de urbanização e Legalização e por Diadema por inovar ao utilizar as ZEIS como instrumento de reserva de terra destinada á habitação de interesse social.

Também na década de 80, em Diadema houve o estabelecimento das áreas especiais de interesse social (AEIS) durante a revisão do Plano Diretor Participativo, como produto da revisão do zoneamento urbano. A AEIS em Diadema seguiram dois mecanismos diferentes. O primeiro foi a de reserva de áreas industriais vazias ou ocupadas de forma irregular para provimento de núcleos habitacionais de interesse social (AEIS-1). O segundo estava centrado na definição de áreas ocupadas por população de baixa renda, as quais seriam objeto de projetos de urbanização (AEIS-2).

No caso de Diadema há uma dissonância entre os padrões urbanísticos e arquitetônicos seguidos pelos loteamentos auto-construídos e o que fora empreendido pelo poder público, uma vez que os objetivos seguidos eram diferentes. O primeiro primava pela aquisição de moradia pelo maior número de famílias, com lotes menores e, assim, preços mais baixos. E o segundo, a partir de negociações entre poder público, moradores e movimentos organizados, garantiu um padrão construtivo e urbano mais adequado. (ROLNIK e SANTORO, 2014).

A Constituição Federal de 1988 não aborda explicitamente o tema das ZEIS, porém expressa que o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado dê aproveitamento adequado. Com o Estatuto da Cidade, as ZEIS são estabelecidas como um instrumento que assegura o direito à moradia da população de baixa renda e o direito à cidade e, por fim, com a Lei 11977/2009, há a seguinte definição "parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo" (Art. 47, inciso V, da Lei 11.977/09).

De uma forma simplificada, através das ZEIS, o município poderá demarcar determinadas áreas para implantar programas de moradia para famílias de baixa renda, estabelecendo regras especificas de parcelamento, uso e ocupação do solo[48], ou seja, é um instrumento que poderá reconhecer essas áreas ocupadas informalmente e sua regularização urbana e fundiária, assim como poderá ser um instrumento voltado à produção de novas unidades habitacionais.

Usucapião: é um instrumento de regularização fundiária em áreas particulares ocupadas por população de baixa renda, destinado à legalização da posse.

[48] Essa flexibilização do parâmetro de parcelamento, uso e ocupação do solo, de infraestrutura poderá gerar processos de exclusão, ao invés da inserção urbana, como o caso de Piracicaba citado em Rolnik& Santoro (2014).

A previsão da usucapião está revista na Constituição Federal de 1988, conforme o art. 183:

> Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (...)§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL, 1988, p. 90).

O Estatuto da Cidade trouxe alteração ao texto constitucional, ao prever que a usucapião poderia ser realizada sob duas modalidades: a individual e a coletiva. Outro aspecto incluído foi a autorização do herdeiro legítimo a posse de seu antecessor, desde que já residisse no imóvel.

A usucapião coletiva dar-se-á exclusivamente para a população de baixa renda, onde não há a possibilidade de identificar os terrenos ocupados por cada morador (BRASIL, 2001), de acordo com Maricato (2003) a instituição da usucapião coletiva pode tornar o processo de regularização mais rápido.

Concessão especial de Uso: assemelha-se a usucapião especial urbana – concessão de direito especial para fins de moradia o ocupantes que, por no mínimo de cinco anos, residiu em imóvel público localizado em área urbana, medindo no máximo duzentos e cinqüenta metros quadrados, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

A proposta foi inicialmente apresentada nos capítulos 15 a 20 do Projeto de Lei do Estatuto da Cidade, porém este dispositivo foi vetado pela Presidência da República, "quando forças sociais se opuseram à regularização jurídica de áreas públicas" (MARICATO, 2001, p. 109) por contrariar interesses do mercado imobiliário e do governo federal em benefício da população excluída. O argumento utilizado pelo governo federal foi que tal medida fomentaria novas ocupações em terras públicas.

O FNRU junto a outros movimentos continuou a pressionar o governo federal em torno da aprovação do instrumento e em setembro de 2001 editou a MP 2220, que dispõe no art 1º:

> Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinqüenta metros quadrados de imóvel público situados em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 2001, p. 01).

Outro marco importante para a definição da regularização fundiária foi a criação da Lei Federal 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. O primeiro capítulo trata da criação do Programa Minha Casa, Minha Vida, estabelecendo mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais, requalificação de imóveis urbanos e reforma de imóveis rurais para as famílias de baixa renda.

Realizamos uma breve discussão sobre o referido programa com o intuito de ressaltar que ele possui características em sua execução, que não seguem a lógica de inserção das camadas de baixa renda nas áreas que já possuem infraestrutura urbana e serviços diversos, segue uma lógica que vai de encontro às premissas da reforma urbana.

O intuito do PMCMV era ampliar o mercado habitacional para atendimento às famílias com renda até 10 salários mínimos, pelo incentivo de compras de novas unidades residenciais. Esse novo programa traz um significativo aporte à habitação, cerca de 35 bilhões (recursos provenientes do Orçamento Geral da União, do FGTS e do Banco Nacional de Desenvolvimento).

Vários estímulos foram concedidos para dinamizar esse programa: redução das tarifas, aceleração dos processos administrativos e facilidades de acesso ao crédito. Essa política foi concebida como uma medida anticíclica da União em relação à crise internacional, além de constituir uma política social ampla, baseada em um modelo vigente desde o governo FHC – estímulo ao setor privado e crédito ao mutuário final - porém com a inovação do subsídio direto àqueles que possuem baixa renda. De acordo com Cardoso et al (2011), o programa visava dinamizar a produção da indústria de construção, para aquecer e, cada vez mais, desenvolver o ramo da construção civil. Os argumentos assemelham-se à experiência do BNH, ao visar o efeito multiplicador da indústria da construção civil, gerando maior acesso ao trabalho formal para a população de baixa renda, que poderiam tornar-se futuros mutuários.

Os autores também salientam que o PMCMV foi formulado conjuntamente com o setor imobiliário. As construtoras e incorporadoras passaram a relançar seus empreendimentos, que estavam sendo criados em anos anteriores à crise financeira, de acordo com as premissas dos novos recursos[49]. Ao deixar que o mercado alocasse os recursos para a

[49] A meta do programa era construir 1 milhão de moradias, sendo 400 mil destinadas a família com provento mensal de 0 a 3 salários mínimos, 400 mil para as famílias com até 6 salários mínimos e 200 mil para famílias com renda entre 6 a 10 salários mínimos. Foram destinados ao programa 34 bilhões de reais, compostos por 25,5

construção das unidades residenciais, o PMCMV acaba por favorecer a especulação imobiliária e exacerbar a segregação espacial.

De acordo com Arantes e Fix (2009) não ocorrera um planejamento para adensar as regiões centrais, através de lotes menores inseridos em áreas na malha urbana ou a reforma e ocupação de terrenos e edifícios "vazios", que estão inseridos em áreas urbanizadas e com infra-estrutura. Para os autores, o programa é um retrocesso na política urbana nacional, uma vez que não considerou os avanços ocorridos com a criação do Ministério das Cidades. Os autores salientam que o programa não dialogou com as diretrizes do Plano Nacional de Habitação, entre estes a integração entre os agentes do Estado, da sociedade e da iniciativa privada, os quais compõem o Sistema Nacional de Habitação (SNH).

O terceiro capítulo da lei traz uma definição sobre a regularização fundiária, que envolve as esferas urbanísticas, jurídicas, sociais e ambientais:

> Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 2009, p.25).

A inovação que reside nesta nova legislação está na sua definição legal atrelada aos diversos âmbitos da regularização fundiária e, além disso, traz uma diferenciação entre a regularização fundiária de interesse social, ocupada por população de baixa renda, e a regularização fundiária de interesse específico. Dá ao primeiro tratamento diferenciado, conforme salienta Gomes (2013a), a regularização fundiária de interesse social prevê procedimentos específicos, incluindo medidas administrativas e judiciais com o objetivo de regularizar a posse dos ocupantes, viabilizar a instalação de infraestrutura e de serviços públicos.

As diretrizes constitucionais e legais foram realizadas, porém isso não significa que as tensões que surgem da apropriação do solo e das formas de ocupação tenham sido sanadas completamente. Abriu-se, porém, a possibilidade de superar tais condições através dos instrumentos formulados. Ficará a cargo de a esfera municipal inserir tais elementos em suas leis, instituições e políticas, para que se possa avançar nos programas de regularização

---

bilhões de recursos do Orçamento geral da União, 7,5 bilhões de reais do FGTS e 1 bilhão de reais do BNDES. (Fonte: CEF http://www1.caixa.gov.br/imprensa/imprensa_release.asp?codigo=6610621&tipo_noticia=3).

fundiária. Essa inserção dependerá do desenvolvimento de capacidades de governo, que comportem um corpo técnico que dialogue com as premissas da regularização fundiária de interesse específico, dialogando com outras esferas do poder público e com os moradores, a fim de realizar a regularização em todas as suas esferas: social, ambiental, jurídica e urbanística, muitas vezes, gerando focos de tensão entre interesses diversos, já que cada ente possui sua agenda governamental.

4.3. Trabalho social na Urbanização de Assentamentos Precários

Um elemento comum encontrado, que perpassa todos os processos do projeto de urbanização, é o trabalho social. Este possui como objetivo garantir a participação da população em todo o ciclo a ser desenvolvido, desde a formulação à avaliação do projeto com o intuito de adequar a intervenção às reais demandas da comunidade. Além disso, visa promover a melhoria da qualidade de vida da população beneficiária, envolvendo ações voltadas à organização da população, à geração de trabalho e renda e à educação ambiental.

O trabalho social não é uma atividade recente, está presente nas ações governamentais desde o período Vargas, quando se estabeleceu políticas sociais como caráter estratégico de legitimação do Estado. Naquela época, o trabalho social denominava-se como "serviço social" e seu escopo não era o mesmo do que vige em tempos recentes. O trabalho social inicialmente esteve presente em instituições assistenciais como a Associação Lar Proletário[50] e a Fundação Leão XIII[51], ambas ligadas à Igreja Católica e, posteriormente, vinculou-se ao Estado.

Na esfera habitacional, o trabalho desenvolvido data do início do século passado ligando-se às reformas urbanas no Rio de Janeiro, então capital da República, quando o modelo industrial ganha força nos centros urbanos.

Segundo Valladares (2005), entre as atividades das assistentes sociais, contratadas pela Prefeitura do Rio de Janeiro, estava a caracterização da população residente nas favelas sem deixar de lado as observações conservadoras:

[50] A Associação Lar Proletário desenvolvia ações de construção de unidades habitacionais populares e desenvolvia atividades com as famílias: triagem no processo de seleção e a organização da ocupação dos conjuntos habitacionais

[51] De acordo com Valladares (2005), a Fundação Leão XIII tinha como objetivo atuar nas favelas dando assistência material e moral

> Assim, a prática da assistência social que supunha visitas mais regulares às favelas, contatos mais assíduos e mais íntimos com as famílias, contribuiu para fazer avançar a descoberta da favela durante a longa fase que precedeu às ciências sociais. No entanto, é preciso ressaltar que apesar da coleta de informações ter ocorrido em primeira mão, as interpretações a elas atribuídas foram conservadoras. Resultado do efeito da origem de classe das assistentes sociais da época e da visão de mundo bastante conservadora da Igreja Católica nesse período, ainda essencialmente organizada através do modelo de caridade. (VALLADARES, 2005, p. 61)

Como analisado no capítulo sobre as políticas habitacionais, as atividades dos IAPs e da FCP não incluíram no sistema formal de habitação a população de baixa renda. No caso dos IAPs, a atuação das assistentes sociais ocorreu tendo como enfoque ensinar aos moradores como morar nas novas casas. Gomes (2013b) salienta que no caso da FCP, o trabalho desenvolvido pelas assistentes sociais era realizado principalmente como inspeções às casas, pois consideravam que seus moradores não estavam preparados para viver em comunidade, havendo a necessidade de ensiná-los com o objetivo de evitar a favelização dos núcleos habitacionais.

Paz e Taboada (2010) esclarecem que o trabalho social se insere de forma sistemática na política habitacional nos anos 60, com a criação do BNH. Segundo as autoras, o trabalho desenvolvido neste período era voltado mais aos quesitos administrativos, atuando na seleção dos beneficiários dos conjuntos habitacionais, no acompanhamento da adimplência das prestações e na organização dos mutuários, visando que estes gerissem os espaços comuns das unidades habitacionais.

De forma preponderante, o trabalho social foi desenvolvido no âmbito das Companhias de Habitação (COHABs). As COHABs geralmente estavam subordinadas às Secretarias de Serviço Social/Promoção Social/Assistência Social e se voltavam mais às questões administrativas e de gestão dos contratos das obras dos conjuntos habitacionais. De acordo com Gomes (2013b), as assistentes sociais realizavam os primeiros contatos com a população e com os responsáveis pelos projetos a serem executados. Além disso, cabia a elas realizar a caracterização da população, levantando os aspectos socioeconômicos, classificar as famílias com relação à renda, entregar as fichas de inscrição no programa e dar informações sobre a mudança. Após a mudança da população para os conjuntos habitacionais, as atividades do trabalho social centravam-se na gestão condominial e ao gerenciamento do empreendimento. Esta afirmação corrobora com a descrição realizada por Paz e Taboada (2010).

O trabalho social passou a ser exigência na execução dos programas voltados à população de baixa renda como, por exemplo, o PROMORAR e PROFILURB. O trabalho social desenvolvido nesse período começa a seguir novas diretrizes, afastando-se do caráter burocrático, voltando-se às ações de intervenção direta junto à população, principalmente nas atividades de mobilização comunitária, já que estes projetos, muitas vezes, tinham como intervenção o reassentamento dessas famílias, como evidencia Paz e Taboada (2010):

> No foco do trabalho social, nos projetos destinados às favelas, acrescentava-se a mobilização da população para o conhecimento e discussão do projeto, uma vez que as favelas localizadas, na maioria das vezes, em áreas impróprias ao uso habitacional, exigia a remoção das famílias. (PAZ e TABOADA, 2010, p. 47).

Como dissemos no capítulo anterior, nas décadas de 70 e 80, movimentos sociais urbanos surgem reivindicando direito à moradia digna, direito aos serviços públicos, entre tantas outras reivindicações. Nos anos 80, com o processo de abertura política e redemocratização, a atuação das equipes técnicas dos projetos habitacionais passa a centrarem-se na organização das associações e movimentos diversos, tais como o das mulheres reivindicando creches, os movimentos de ocupação de áreas públicas ou privadas, a organização de associações e comissões de moradores, a fim de auxiliá-los a organizar as suas lutas.

O perfil do trabalho social ligado, anteriormente, ao crivo assistencialista e ao conservadorismo passa a adotar um perfil mais crítico[52] e politicamente engajado, os técnicos foram identificados como aliados das lutas dos movimentos de moradia (Paz e Taboada, 2010; Pimentel, 2012). Além disso, estes profissionais passam a se opor às ações de remoção para regiões distantes, ação esta que rompia os laços de identidade e de vizinhança daqueles moradores.

As reformas ocorridas na década de 80 concebiam a descentralização como a diretriz que conduziria a organização do Estado. Com a CF de 1988, a política habitacional passou a seguir um novo direcionamento, no qual as três esferas nacionais poderiam implementar programas sem, no entanto, possuírem obrigação direta. Entretanto, em uma conjuntura crítica

[52] A mudança de perfil da atuação dos técnicos sociais, nesta época expressivamente das assistentes sociais deve-se a um contexto de mudanças, entre estas citamos: a renovação das bases teóricas e metodológicas do Serviço Social, a organização da categoria e as discussões sobre o código de ética do Serviço Social (Santos, 2006; Pimentel, 2013; Gomes, 2013).

na esfera econômica e institucional do Estado, o governo federal tornou-se ausente, conforme analisa Arretche (1996):

> Na área do desenvolvimento urbano, a extinção do BNH (Banco Nacional da Habitação) e a desarticulação de sua burocracia, a turbulência institucional dos anos mais recentes, o "fiasco" dos esforços de reforma e a crise do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) implicaram uma ausência progressiva do governo federal, seja no sentido da capacidade de manter os níveis anteriores de financiamento à promoção pública de habitações, seja no sentido de responder às demandas crescentes derivadas do processo de democratização, seja no sentido da capacidade de formulação e implementação de reformas estruturais de sistemas que dão sinais crescentes de esgotamento. É neste sentido que se afirma que o governo federal perdeu força, vale dizer, o governo federal demonstrou progressivamente sua incapacidade de desempenhar as funções que lhe eram afetas no sistema anterior, sob a égide do BNH e sua incapacidade de propor inovações institucionais que respondam às demandas da situação presente. (ARRETCHE, 1996, p. 15).

Entre 1987 a 1998, a CAIXA, então sucessora do BNH, não criou nenhuma orientação para o trabalho social. Nesse momento tornou-se relevante as experiências desenvolvidas no âmbito municipal. Maurícléia Soares dos Santos (2006) em sua dissertação sobre a atuação das assistentes sociais na política habitacional de Diadema nos fornece algumas características da realização do trabalho social nos programas de urbanização e regularização fundiária.

A autora esclarece que até 1983 as ações do trabalho social, desenvolvidas pelo Departamento de Promoção Urbana em Diadema, estavam prioritariamente voltadas ao cadastramento das famílias, levantamento socioeconômico e à atuação nas situações emergenciais (enchentes e desmoronamentos), que muitas vezes implicavam na remoção de famílias para locais distantes de suas residências.

Com a reforma na administração local, o Departamento de Planejamento, que conduzia as ações de urbanização, foi unificado ao Departamento de Promoção Urbana. A equipe que realizava a urbanização de favelas, até então composta por arquitetos e engenheiros, resistiu a aceitar a incorporação dos profissionais de assistência social, pois viam que as atividades desenvolvidas por estes estavam imbuídas de caráter assistencialista e conservador. De acordo com Santos (2006), esse imaginário se deve tanto à formação das assistentes sociais quanto à própria execução das atividades desenvolvidas:

> (...) podemos constatar através da entrevista com o assistente social, esta afirmação refletindo sobre o trabalho que realizava junto ao Programa de Urbanização nesse período: "(...) na área da assistência nós acompanhávamos por um bom período, a gente teve uma ação mais assistencial (...)" (SANTOS, 2006, p. 91)

Com a CF de 1988, a administração municipal propõe outra reforma administrativa. Os profissionais de Serviço Social se articulam e participam desse movimento, solicitando que suas atividades fossem descentralizadas por área. Além disso, os profissionais refletiram sobre o desenvolvimento dos seus trabalhos, sobre as dificuldades encontradas e a necessidade de ver a assistência social como um direito da sociedade, que deveria ter planejamento específico e recurso específico, como explicita uma das entrevistadas de Santos (2006):

> (...) o grupo {assistentes sociais} que tinha se constituído anteriormente montou um documento onde falava da situação das Secretarias, seu trabalho, seu papel na Secretaria, que culminou com a mudança de governo, falando do trabalho descentralizado, e propondo a criação da Coordenadoria de Assistência, com o objetivo de dar suporte aos profissionais. (...) o documento, o relatório... colocando o assistente social, principalmente, a história que o assistente social é o detentor de atendimento de ações do emergencial, mas não é o detentor de dada definição de ações, ficando a reboque de outros profissionais, que colocam o parecer em cima do seu parecer, favorável ou não ao seu atendimento. Os outros profissionais deliberavam em cima de seu parecer, este não devia ser o seu papel, seu papel não deveria estar limitado a isto, mas deveria ser discutir as propostas de ações, definir prioridade de intervenção na área de urbanização...tínhamos de participar da proposta de habitação, de participar da discussão de prioridade... isto até o momento não estávamos fazendo, isto não era uma determinação do governo, mais por uma visão que as pessoas tinham do papel do profissional, daí a partir deste momento teve mudança de governo que resultou na reforma administrativa, houve um respaldo grande do secretário na mudança de governo, diante do documento em que colocávamos isto. Diante disto, criou-se um momento de discussão que culminou na criação da Secretaria de Habitação e da Divisão do Trabalho Social (...). (SANTOS, 2006, p. 94).

Com o passar do tempo, os profissionais do Serviço Social passaram a ter um papel relevante nas intervenções, pois a aproximação e o diálogo com a comunidade fez com que se tornassem articuladores, refletindo na implementação do projeto e em eventuais mudanças daquilo que havia sido estabelecido previamente e na solução de problemas do cotidiano das favelas.

Santos (2006) também realizou entrevistas com lideranças locais, que mostram como a população entende o trabalho do assistente social: ensinando a morar, propondo que participem do projeto em todas as suas fases, organizando a comunidade e, por fim, como aquele que media as situações de conflito, mesmo naquelas situações que não se voltam à atuação desse profissional:

> (...) quando as coisas estavam acontecendo nas áreas em vez de mandarem um técnico do físico, eles mandavam sempre um assistente social na frente, se tinha uma briga mandavam o assistente social. Todo tipo de problema que existia sempre aparecia primeiro na área o assistente social... problema de toda natureza...que não tinha nada a ver com vocês. (SANTOS, 2006, p. 106).

As atividades realizadas pelo trabalho social na urbanização de favelas se evidenciam como um conjunto de ações voltadas para a mobilização da população para participar do projeto, muitas vezes, em mutirões; realizar ações que estimulem a animação e o direcionamento de serviços como correio, ligação de água, energia elétrica a esses locais e atuar no processo de remoção e remanejamento das famílias. Gomes (2013) ressalta que entre as décadas de 70 e 80 vigeram, respectivamente, duas matrizes metodológicas. A primeira ligada à base conservadora, que ignora os conflitos, busca construir consensos e a passividade da comunidade, idealizando os diferentes grupos sociais. Para a autora esse tipo de atuação ainda encontra-se presente no desenvolvimento do trabalho social. A segunda tipologia está ligada à atuação junto aos movimentos sociais, evidenciando os conflitos inerentes à intervenção. Esta matriz busca politizar a atuação dos profissionais ao construir propostas emancipatórias.

4.3.1 A "Participação Comunitária" do HBB-BID – a agenda neoliberal

Na década de 90, o campo habitacional estava desarticulado nacionalmente, conforme evidenciamos a política expressamente adotada voltava-se aos programas de financiamento imobiliário para a aquisição da casa própria. Os programas concebidos pelos organismos multilaterais encontram terreno fértil para solidificar seus programas habitacionais. É neste contexto que o BID começa a financiar o Habitar Brasil.

Os parâmetros definidos para a execução do trabalho social encontram-se vigentes no contexto atual. Paz e Taboada (2010) analisam que o formato do trabalho social desenvolvido no programa HBB-BID foi tomado como base para os programas e projetos posteriores do governo federal. Com relação ao conteúdo, os entes locais deveriam prever conteúdos mínimos para os eixos de mobilização da participação e organização comunitária, educação ambiental e sanitária e geração de trabalho e renda, como veremos adiante.

O HBB-BID atuava em duas frentes: Desenvolvimento Institucional dos Municípios e Urbanização de Assentamentos Subnormais. Gomes (2013b) relata que inicialmente o BID se recusara a financiar o eixo de Desenvolvimento Institucional e o trabalho social sugerido pela equipe que elaborou o programa, porém o diretor da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (órgão a qual o programa estava subordinado) Edson Ortega colocou como condição a inclusão destes dois critérios como partes financiáveis. Os consultores do BID, após consultar a matriz do banco, passaram a financiar todo o programa.

Os governos locais que já vinham executando ações no campo da urbanização de favelas, ao pleitearem os recursos advindos do HBB-BID tiveram que se adequar a uma nova forma de realizar as intervenções, entre estas, o desenvolvimento do trabalho social. Com o Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais estabeleceu-se um novo modelo para o trabalho social denominado "participação Comunitária". De acordo com o Manual do HBB-BID (1999), a participação popular é uma forma de afirmação da cidadania e uma estratégia de democratização e controle social. O programa concebia atuação de equipes multidisciplinares, no qual o cronograma de execução de obras dialogaria com o trabalho social. Este seria desenvolvido nas fases de pré-obras, obras e pós-obras, tendo como responsável técnico um profissional da área de Serviço Social, Sociologia, Psicologia ou Pedagogia com experiência na área de desenvolvimento comunitário em programas de habitação, saneamento e desenvolvimento urbano. Este profissional atuaria na coordenação e desenvolvimento do projeto social, mesmo quando houvesse a contratação de empresa terceirizada para realizar o trabalho social.

Os recursos destinados à implementação do trabalho social era de até 0,5% dos investimentos destinados à obra. Cabia à CAIXA, como agente financeiro, realizar os repasses destinados aos estados e municípios. Os técnicos sociais do banco deveriam realizar a analise da proposta e sua viabilidade social, análise do Trabalho de Participação Comunitária; acompanhamento e avaliação do trabalho executado pelo proponente; orientações ao agente executor e, por fim, alimentação dos bancos de dados da CAIXA.

Em entrevista realizada por Gomes (2013b), a assistente social Kleidy Taboada, ex-membro da equipe técnica do HBB, afirma que o trabalho desenvolvido pelos técnicos da CAIXA gerou óbices ao desenvolvimento do trabalho social, uma vez que os profissionais destinados às análises citadas acima não tinham experiência nem conhecimento específico. Gomes (2013b) complementa que muitos informantes de sua pesquisa advertem que a

CAIXA avalia o produto do trabalho social baseando-se nos critérios formais existentes no programa sem, no entanto, ponderar sobre sua natureza qualitativa e os resultados alcançados, traço este vigente até o momento:

> O que corrobora com as observações dos informantes chaves de que a eficiência do trabalho social era (e continua sendo) medida pelo método descrito nos projetos técnicos de trabalho social e pelas formalidades administrativas exigidas pelos programas e não por sua qualidade e resultados alcançados junto às comunidades/população participante, pois o desenho institucional e operacional dos programas acontece a priori e independe da realidade e especificidades territoriais apresentadas pelas áreas de intervenção escolhidas pelos 154 municípios, não respeitando a diversidade e heterogeneidade das "comunidades e das favelas" (GOMES, 2013b, p. 153-154).

O Trabalho de Participação Comunitária se desenvolvia buscando três objetivos: geração de emprego e renda, educação ambiental e sanitária e participação comunitária. Silva (2008) esclarece que com relação ao desenvolvimento deste último, as seguintes ações eram preconizadas pelo programa:

> - Apoio à formação e/ou consolidação das organizações de base e de grupos representativos de segmentos da população, tais como mulheres, jovens, mães;
> - Capacitação de lideranças e/ou grupos representativos, com enfoque para: processos de gestão comunitária, papel das associações e grupos, cooperativas de serviços ou de produção, preparação da comunidade para análise, aprovação, acompanhamento e avaliação participativa do projeto e assessoramento em questões técnicas relacionadas à consolidação e formalização da organização;
> - Estímulo aos processos de mobilização comunitária e à promoção de atitudes e condutas sociais vinculadas à melhoria da qualidade de vida, tais como: valorização da organização comunitária como instrumento de representação dos interesses que integram a área, articulação e valorização dos aportes externos das entidades governamentais e não governamentais, criticidade em relação ao desempenho das lideranças comunitárias e integração com o entorno, em termos de relações funcionais e convivência com o meio ambiente (SILVA, 2008, p. 119).

A autora ao realizar o estudo de caso em Florianópolis, especificamente na Região de Chico Mendes, chega à conclusão que a participação comunitária primada pelo HBB-BID atrela-se à concepção de "gestão de cidade" elaborada pelo BID, a qual deve buscar pela competitividade, eficiência e atratividade, além disso, o organismo "(...) defende, como princípio para o desenvolvimento de um país, a redução da intervenção do Estado e a ampliação do poder das empresas privadas" (SILVA, 2008, p. 104).

Silva (2008) ressalta que as orientações expressas pelo BID quanto à participação comunitária dão indícios de que sua realização buscará o compartilhamento entre poder

público e comunidade das soluções dos problemas em busca da unidade em torno das decisões. Essa atitude encobre as situações de conflito e contradição própria de esferas onde todos reconhecem os diversos interesses presentes. Com isso, estabelece-se a participação na qual o cidadão é visto como cliente, o qual participa no compartilhamento da execução, porém não há compartilhamento de poder. A autora acrescenta que nesse caso ocorre uma re-significação da participação, a sociedade civil não alcança a autonomia, mas antes é vista como parceira, destituindo a mobilização social de seu caráter político.

O trabalho social desenvolvido seria exigido em todas as fases da intervenção, a saber, o pré-obras, obras e o pós-obras. As autoras ressaltam que é na gestão de FHC que o trabalho social passou a ser um item obrigatório no desenvolvimento de projetos habitacionais e de urbanização e seus custos passam a fazer parte dos investimentos gerais.

4.3.2 O desenvolvimento do trabalho social no contexto atual

Como analisado anteriormente, em 2003 com o novo governo na esfera federal um novo padrão institucional voltado às questões urbanas e habitacionais foi formado. O Ministério das Cidades cria o Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários (DUAP) e o Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica. Neste, há uma equipe que tem como objetivo normatizar o trabalho social sob o comando de uma assistente social (GOMES, 2013b).

O trabalho social passa a ser concebido como um direito do cidadão na PNH, a qual afirma que a política habitacional deve ser realizada, de acordo com as demandas da população, articulando-se às outras políticas sociais. Conforme aponta PIMENTEL 2012, p. 17, "o trabalho social revigora-se e emerge na pauta dos diversos projetos de urbanização de assentamentos populares, favelas e nos programas de provisão habitacional (...) tendo como objetivo principal o desenvolvimento de uma intervenção voltada à população de baixa renda no acesso à moradia e à urbanização".

Mesmo com a aprovação da PNH em 2004 e de diversos projetos terem sido realizados, as orientações e normas para o trabalho social são estabelecidas a partir de 2007. Pimentel (2012) aponta que há dois elementos que influenciaram esse processo. O primeiro ocorre em 2006, a instalação do Fundo Nacional de Habitação, que destina verbas à habitação

para a população de baixa renda. O outro fator está ligado à instituição do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) destinando recursos para os programas de HIS e à urbanização de assentamentos precários.

A autora analisa que as orientações técnicas foram realizadas por atos administrativos do Ministério das Cidades, que normatizam a intervenção do trabalho social. Entre o período de 2007 até 2011 foram publicados 14 atos administrativos versando sobre o trabalho social, apontando para "o alargamento do controle do trabalho social e a condução do trabalho social por medidas administrativas de governo, altamente vulneráveis às oscilações internas e suscetíveis às questões de ordem política" (PIMENTEL, 2012, p. 18).

Podemos questionar se esta alteração dos atos normativos não seria produto da complexidade inerente ao trabalho desenvolvido e aos diversos atores que participam do arranjo institucional de formulação e implementação do trabalho social sob uma nova lógica de coordenação federativa. Uma das explicações pode centrar-se no que Para Lotta e Vaz (2015) afirmam, os novos arranjos institucionais trazem uma dinâmica diferenciada na execução das políticas, na qual a União possui o papel de coordenação e os outros atores exerceriam papéis variáveis ao longo do ciclo das políticas, dialogando e trazendo novos pontos de vista a cada momento de sua realização.

Dentre os atos administrativos destaca-se a Instrução Normativa n° 08 de 26 de março de 2009 concedendo as orientações específicas do trabalho social nos programas federais de habitação de interesse social e nos programas de urbanização de assentamentos precários. De acordo com a normativa, o trabalho social é definido da seguinte forma:

> O Trabalho Social na urbanização de assentamentos precários ou favelas é um conjunto de ações que visam promover a autonomia, o protagonismo social e o desenvolvimento da população beneficiária, de forma a favorecer a sustentabilidade do empreendimento, mediante a abordagem dos seguintes temas: mobilização e organização comunitária, educação comunitária e ambiental e geração de trabalho e renda. (BRASIL, 2009, p. 1).

O objetivo principal a ser alcançado com o trabalho social é promover a participação cidadão e a melhoria da qualidade de vida da população que ali reside, através de um trabalho educativo que favoreça a organização comunitária, a educação sanitária e ambiental, a gestão comunitária e condominial e a realização de ações voltadas à geração de renda e o acesso ao trabalho.

Entre os objetivos específicos referentes à participação destacamos:

- Garantir condições para o exercício da participação comunitária;
- Fortalecer os vínculos familiares e comunitários;
- Viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens e serviços, a fim de adequá-los às necessidades e à realidade local;
- Promover a gestão participativa, com vistas a garantir a sustentabilidade do empreendimento;

Nas orientações gerais sugeridas pelo Ministério das Cidades do eixo "Mobilização e Organização Comunitária" concentram-se as ações voltadas à participação da população beneficiária:

> a) apoio à formação e/ou consolidação das organizações de base estimulando a criação de organismos representativos da população e incentivando o desenvolvimento de grupos sociais e de comissões de interesses, tais como: comissão de acompanhamento de obras, comissões de jovens, de mulheres e de outros interesses despertados pelo projeto;
> b) capacitação de lideranças e de grupos representativos em processos de gestão comunitária: papel das associações e dos grupos representativos de segmentos da população e sobre as questões de formalização e legalização das entidades representativas; e nos empreendimentos verticalizados, sobre condomínios (legislação, objetivos, organização e funcionamento);
> c) estímulo aos processos de informação e de mobilização comunitária e à promoção de atitudes e condutas sociais vinculadas à melhoria da qualidade de vida, como: a valorização da organização como instrumento próprio de representação dos interesses que integram a área; a articulação e a valorização dos aportes externos provenientes das entidades governamentais e não governamentais; a capacidade de observação crítica do desempenho das lideranças comunitárias; a integração com o entorno, em termos de relações funcionais e convivência com o meio ambiente; e a autonomia das organizações representativas;
> d) estímulo à inserção da organização comunitária da área em movimentos sociais mais amplos e em instâncias de controle e gestão social;
> e) apoio à participação comunitária na promoção de atitudes e condutas ligadas ao zelo e ao bom funcionamento dos equipamentos sociais e comunitários disponibilizados;
> f) estabelecimento de parcerias e integração com as demais políticas e programas do municio, que sempre que possível deverão ser estendidas para a população do projeto; (BRASIL, 2009, p. 8-9).

O percentual voltado à execução do trabalho social passou a ser de no mínimo 2,5% do valor do investimento, devendo constar no quadro de composição dos investimentos. A Caixa Econômica Federal permaneceu como agente financeiro, responsável por gerenciar os recursos provenientes do PAC. A CAIXA elabora e disponibiliza aos agentes executores o

Caderno de Orientações Técnicas (COTS) com a finalidade de dar direcionamentos sobre a elaboração, execução, monitoramento e avaliação do trabalho técnico social.

Entre as orientações definidas no COTS delimita-se a relevância da participação social na condução dos projetos propostos, uma vez que é a partir do olhar dos beneficiários que as intervenções tornam-se mais adequadas à realidade local e às reais necessidades da população envolvida, contribuindo para a sustentabilidade do projeto (COTS, 2010). Na formação do Projeto de Trabalho Técnico Social, no eixo "Participação Comunitária e Desenvolvimento Sócio-Organizativo" há a seguinte sugestão de atividades na macroação "Mobilização e Organização Comunitária":

> - Formar grupos de acompanhamento de obras;
> - Fomentar a participação comunitária através do desenvolvimento de reuniões, palestras, assembléias e campanhas educativas, seminários temáticos que estimulem e sensibilizem as lideranças comunitárias e a população beneficiária em geral, para participar do planejamento e implementação do empreendimento.
> - Formar grupos de interesse/temáticos e agentes multiplicadores.
> - Formar ou fortalecer entidades associativas e/ou grupos representativos.
> - Promover a capacitação de lideranças.
> - Desenvolver ações voltadas para a definição de regras de convivência coletiva: convenção de condomínio, regimentos internos, outros.
> - Incentivar a integração entre beneficiários/adquirentes/ arrendatários e destes entre os agentes envolvidos.
> - Desenvolver atividades que auxiliem na redução da criminalidade, violência e promoção da segurança na área de intervenção e entorno.
> - Preparar a comunidade para o recebimento das benfeitorias (unidades habitacionais, unidades sanitárias, equipamentos comunitários, sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, etc.). Programar e acompanhar a instalação/utilização de novos sistemas e equipamentos (pós-ocupação). (COTS, 2010, p. 7).

O COTS (2010) estabeleceu eixos diferenciados dos estabelecidos pela IN 8, a saber: "Mobilização e Comunicação", "Participação Comunitária e Desenvolvimento Sócio-Organizativo", 'Empreendedorismo", "Educação" e "Remoção e Reassentamento".

A relação existente entre a CAIXA e o Ministério das Cidades é marcada por divergências e tensões. No colóquio realizado pela Pontifícia Universidade Católica (PUC) com o tema "Trabalho Social em Habitação de Interesse Social: Perspectivas Políticas", em 25 de novembro de 2015, a Secretária Nacional de Habitação, Inês Magalhães explicitou as divergências de determinações e cobranças impostas pelo agente operador e os delimitados pelo MCidades, além disso, a secretária aventou a possibilidade da aprovação dos trabalhos

sociais não serem realizadas unicamente pela CAIXA, mas em ação conjunta com profissionais do meio acadêmico.

Pimentel (2012) aponta que a intervenção "binária" realizada pela CAIXA, que de um lado elabora, analisa e intervém no trabalho social, concentrando a integração do trabalho social nos programas habitacionais e de desenvolvimento urbano, e do outro, a diretriz de um banco, que é agente financeiro do sistema habitacional e urbano, resulta em "embates e divergências que acabam por colocar em xeque o próprio sentido do trabalho social" (PIMENTEL, 2012, p. 19). Para a autora, mesmo sendo um banco público, o trabalho social passa sob o crivo financeiro, com metas rígidas, tangenciada pela questão monetária.

Outra lacuna existente na condução do trabalho social está localizada na formação dos profissionais que atuam nas esferas locais. Em 2009 e 2010 iniciaram-se as capacitações à distância do MCidades em parceria com a Aliança das Cidades sobre o trabalho social em HIS e Urbanização de Assentamentos Precários, além da produção de documentos de apoio técnico.

São diversas as orientações que os profissionais que realizam o trabalho social poderão seguir (a normativa do MCidades, o COTS, os cursos e documentos de apoio técnico), além do próprio conhecimento advindo da formação dos assistentes sociais, psicólogos, pedagogos e sociólogos. A implementação do trabalho social dialoga com diversos atores, incluindo o beneficiário, que se encontram em disputa pelo que se realizará em campo.

Gomes (2013b) aponta que no Seminário Internacional, realizado em 2010, o governo federal afirmou que os municípios aumentaram suas capacidades institucionais, a partir da criação de conselhos gestores municipais, fundos específicos de habitação e secretarias próprias, condições necessárias para o repasse da União em determinados programas. A autora realiza uma ponderação sobre esses fatores, de fato, muitos municípios criaram departamentos, conselhos, fundos, porém há um aspecto problemático vigendo nas ações locais, a saber: a qualidade e quantidade de recursos humanos. A precarização dos serviços públicos advindos da redução de equipe e/ou da terceirização de serviços é produto da reforma gerencial. Outro ponto a ser aventado, que em parte também decorre da precarização dos quadros técnicos, é a própria execução do trabalho nas áreas de intervenção. Muitos dos eixos preconizados pelas normativas que regulamentam o trabalho social passam a ser realizadas de forma "protocolar" sem, de fato, produzir mudanças nas comunidades.

Podemos notar que com o PAC em 2007 e o Programa Minha Casa, Minha Vida, o trabalho social se fortaleceu e recebeu novas diretrizes, porém a construção das normativas e diretrizes técnicas realizadas dera-se sem a participação das entidades que representam as categorias envolvidas no trabalho social, nem movimentos sociais, conforme expõe Pimentel (2012):

> A matriz técnica e operativa proposta para o trabalho social demonstram a endogenia do Ministério das Cidades e da Secretaria nacional de Habitação, bem como da Caixa Econômica Federal. Além de estipularem um modelo interventivo padrão para variados campos do trabalho social no eixo habitacional – reassentamento, urbanização, regularização fundiária, construção de novas unidades habitacionais – acabam por incitar a homogeneização do trabalho social em diferentes regiões do país. (PIMENTEL, 2012, p. 26).

A autora salienta que em muitos pontos o trabalho social primado por estas portarias e normativas seguem padrões vigentes no Programa Habitar Brasil/BID, citando especificamente: *estrutura temporal*, realização das etapas do trabalho social nos períodos de pré-obras, obras e pós-obras; os eixos de intervenção mobilização e participação comunitária, educação sanitária e ambiental e geração de trabalho e renda permanecem os mesmos, a metodologia que busca a participação e integração da população, a forma de aferição dos trabalhos via medições e a matriz de avaliação.

Recentemente, o Ministério das Cidades publicou a Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014, alterando o conteúdo do trabalho social e os percentuais voltados ao financiamento. De acordo com a portaria, o trabalho social é definido da seguinte forma:

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

Nos eixos a serem trabalhados foram incluídos a educação patrimonial e o acompanhamento e gestão social da intervenção. Os valores voltados aos programas variam entre o mínimo de 2,5% a 3% sem limite para o máximo. No que se refere à participação dos beneficiários as orientações são semelhantes à IN 08.

Paz (2014) salienta que as definições concedidas ao trabalho social como “conjunto de ações (IN 08) ou “conjunto de estratégias e ações” limita a compreensão do trabalho social, que se configura como atividades processuais e que se formam em consonância com o que a população demanda.

Compreendemos que a nova portaria também segue premissas existentes anteriormente, a análise realizada por Pimentel (2012) sobre as IN 08 e o COTS pode ser apropriada para a Portaria 21.

São diversas as capacidades de governo necessárias para a elaboração e implementação dos projetos de urbanização integrada. Capacidades técnicas, institucionais, administrativas e políticas estão presentes nas três esferas do processo de urbanização integrada. De início, a agenda a ser construída deve dialogar com as diretrizes da reforma urbana, contemplada no EC, a fim de estabelecer a integração dos assentamentos precários à cidade.

Este trabalho não possui como objetivo abordar todas as capacidades de governo, mas especificamente as relativas à execução do processo participativo, que é conduzido pelo trabalho social.

Com o intuito de identificar quais são essas capacidades, temos o objeto empírico no PAC Alvarenga, especificamente no núcleo Sítio Bom Jesus e no Conjunto Habitacional Três Marias, em São Bernardo do Campo. Esse projeto foi desenvolvido no contexto atual de elaboração e execução do trabalho social.

5. Metodologia

O presente capítulo tem como objetivo apresentar o caminho metodológico utilizado pela autora no desenvolvimento da pesquisa, além de evidenciar qual a forma de coleta de dados e documentos e a forma de análise, evidenciando a justificativa de tais escolhas.

O não conhecimento da realidade a ser estudada envolve determinadas tarefas a serem realizadas em determinados momentos, podendo ser simultâneas ou ocorrerem em diferentes etapas. Entre as tarefas necessárias estão a construção da questão de pesquisa, a delimitação das referências conceituais, a demarcação de um quadro teórico-metodológico e os caminhos de análise (COLBARI, 2014).

Realizar uma pesquisa significa empreender um conjunto de ações estruturadas ou semi-estruturadas em busca de conseguir respostas às questões colocadas, através de um método que gere conhecimentos ancorados na validade e confiabilidade. O método adotado, claramente, dialogará com os objetivos propostos. O método não é apenas uma técnica é um caminho para responder as questões, ou seja, assemelha-se mais a um guia do que uma receita.

Quando dissemos que o método dialoga com os objetivos propostos, elucidamos que ele se relaciona intrinsecamente com o contexto em que se desenvolve a pesquisa. Dessa forma, não há um método que se encaixe perfeitamente em todas as análises a serem realizadas, ou seja, não há um padrão universal.

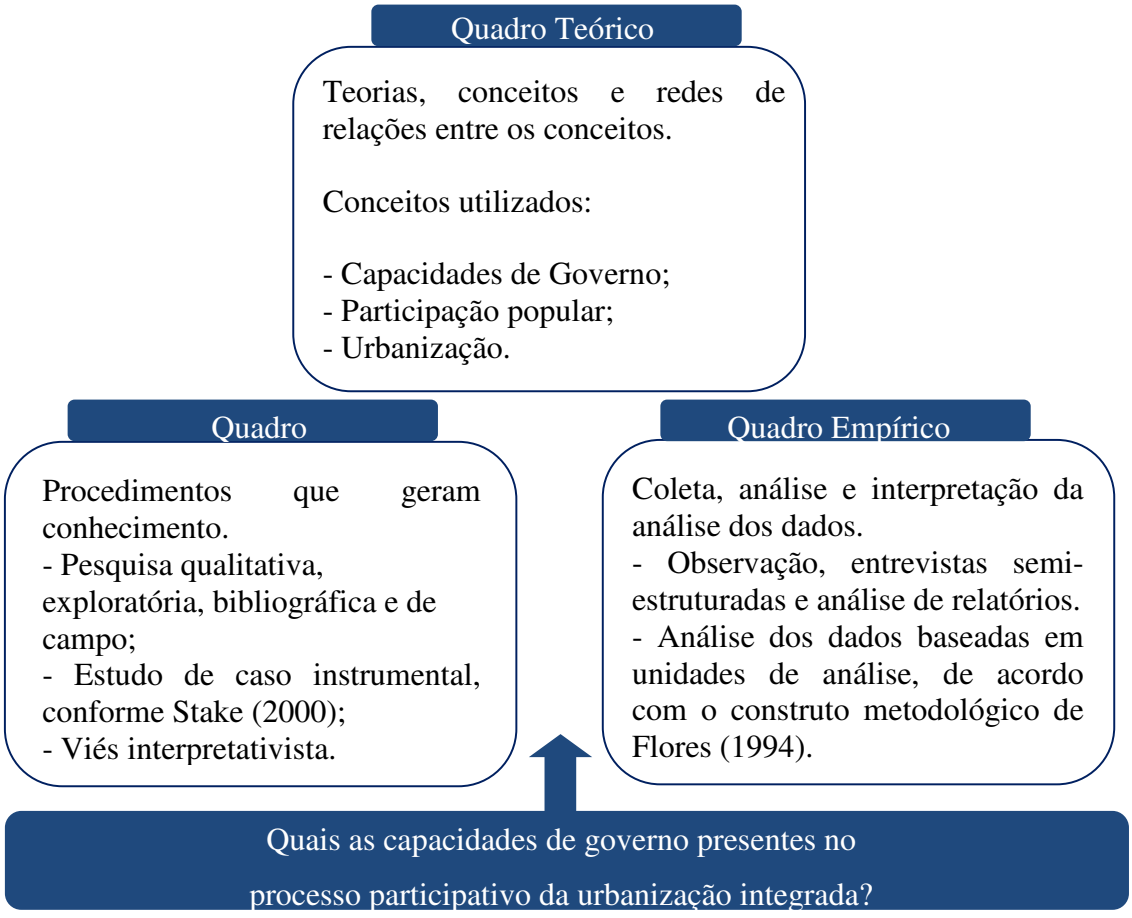
Um dos pontos que configura o trabalho de pesquisa e sua metodologia é a questão de pesquisa. Esta motiva e conduz as diversas etapas da pesquisa: a revisão teórica, que fornecerá as bases conceituais, as relações entre os conceitos e as teorias, em que a pesquisa se ancora à análise dos dados coletados em campo e dos documentos, perpassando pela definição de qual método será apropriado na execução do trabalho.

Como vimos nos capítulos anteriores, as políticas voltadas à urbanização foram se modificando e as demandas por participação popular se institucionalizaram. A execução do trabalho social também se alterou no decorrer dos anos, tendo na participação popular o sustentáculo dos projetos urbanos. Isto nos coloca a seguinte questão de pesquisa: Quais são as capacidades de governo demandadas pelos processos de participação popular nos projetos de urbanização, sejam estas ausentes ou presentes?

A proposta desta pesquisa foi formulada seguindo os pilares de pesquisa desenhados por Allard- Poesi, Marechal, 1999[53] *apud* Rodrigues (2004)

Este pilar é composto por três bases, que delimitam o objeto de pesquisa. O pilar proposto nesta análise segue as seguintes bases: quadro teórico proposto define-se a partir dos temas - Capacidade de Governo, Participação Popular e a Urbanização Integrada. O estudo alicerça-se também no quadro empírico, com o intuito de evidenciar as relações e descobertas existentes entre a teoria e a prática, a partir de um campo concreto. Ademais, para a realização do campo foi necessário realizar um levantamento bibliográfico sobre as mudanças ocorridas na política habitacional e urbana. Por fim, o método escolhido foi a pesquisa qualitativa.

FIGURA 3– Tripé da Pesquisa



Fonte: Elaboração própria

Como o objetivo deste capítulo centra-se na escolha metodológica, pontuaremos sucintamente o quadro teórico que alicerça a pesquisa.

[53] ALLARD-POESI, F. ,MARECHAL, C. Construcción de l'object de recherche. IN: THIÉTART et al. Méthodes de recherché en management. Paris: Dunod, 1999.

5.1. Quadro Teórico

O quadro teórico é aquele que explicita quais são as bases teóricas, conceituais e as redes de relações entre os conceitos que se estabelecem como alicerce da pesquisa. No nosso caso, os principais conceitos e temas que delineiam o trabalho são: Capacidade de Governo, Participação Popular e a Urbanização Integrada.

O trabalho de interlocução das três esferas, citadas acima, apresentou-se como uma tarefa complexa. No segundo capítulo, buscamos compreender quais foram os processos sociais que propiciaram a participação popular nas políticas de desenvolvimento urbano e habitacional. Estas, por sua vez, demandaram capacidades de governo que viabilizassem a participação em seus planejamentos e execuções. Delimitamos, também, quais foram as alterações das visões existentes sobre as favelas e loteamentos clandestinos nos programas do governo federal.

Falar sobre participação popular é entrar em uma seara com diversas vertentes, focos e com inúmeras contribuições teóricas advindas, principalmente, da Sociologia e da Ciência Política. Foi necessário concentrar as leituras na discussão sobre participação social no objeto proposto pelo trabalho: a relação entre o Estado e Sociedade nas políticas públicas urbanas e habitacionais.

A outra dimensão teórica desenhou-se nas leituras sobre a capacidade de governo e as suas diversas conceituações e utilizações. Realizamos levantamentos sobre os conceitos de capacidade a fim de identificar quais teorias seriam apropriadas ao desenvolvimento desta pesquisa.

Da bibliografia elencada, a construção teórica realizada por Matus (2007), Gomide e Pires (2011; 2014), Grindle (1996) e Stefani (2015) foram as que forneceram contribuições para o nosso entendimento sobre capacidade de governo, conferindo diretrizes para a lente teórica que definiu a busca, a categorização e codificação dos dados e a posterior análise.

5.2 Quadro Metodológico

Como dissemos anteriormente, a escolha de um viés metodológico implica que o pesquisador reconheça qual o objetivo a que se propõe o seu trabalho, percebendo que as

diferenças existentes entre as estratégias dos métodos se relacionam com as questões e os propósitos do estudo.

A pesquisa qualitativa está presente nas mais diversas disciplinas, tendo como característica um número variado de instrumentos metodológicos e de coleta de dados, o que resulta na riqueza de interpretações e na construção de sentidos e análise do objeto estudado. Apesar das críticas voltadas à subjetividade[54] que a pesquisa qualitativa encerra e à questão da generalização[55], as características presentes na metodologia qualitativa nos fornecem a possibilidade de realizar pesquisas mais profundas sob o fenômeno em questão (DENZIN e LINCOLN, 2000).

De acordo com Godoy (1995), a pesquisa qualitativa possui características básicas, a saber: a pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento fundamental; a pesquisa qualitativa é descritiva; o significado que as pessoas dão às coisas e à sua vida é a preocupação essencial do investigador e os pesquisadores utilizam o enfoque indutivo na análise de seus dados. A partir destes tópicos fomos delineando o campo a ser estudado.

A escolha metodológica pelo viés qualitativo, assim como a realizada por Stefani (2015), Santos (2006) e Pereira (2014), deu-se pela necessidade de realizar uma análise mais detalhada sobre o estudo de caso, que concebeu uma visão mais próxima ao campo sobre as capacidades de governo na esfera participativa da urbanização do PAC Alvarenga e Conjunto Habitacional Três Marias. Além disso, o caráter do objeto estudado, a necessidade de trazer a fala dos entrevistados e suas interpretações sobre a intervenção à tona demandaram a escolha pelo viés qualitativo.

O viés teórico seguido pela autora também corroborou para a escolha do método qualitativo, uma vez há um preceito de originalidade ao observar a dimensão da participação em uma intervenção de urbanização integrada, que segue diretrizes do governo federal e se implementa no governo municipal, sob a ótica da administração pública, especificamente, o estudo sobre a capacidade de governo.

O trabalho desenvolvido é uma pesquisa qualitativa exploratória seguindo as características citadas por Godoy (1995), cujos meios de análise foram a revisão bibliográfica

[54] A proximidade entre o sujeito e o campo pode comprometer o trabalho a ser realizado, caso este não tenha rigor na realização da pesquisa.
[55] Por analisar unidades sociais, a questão da generalização é um ponto de crítica à análise qualitativa.

e o estudo de caso. Acrescentamos que a abordagem metodológica deste trabalho é indutiva, uma vez que os dados obtidos no campo, nas análises documentais e no levantamento bibliográfico nos conduziram à construção de nossas conclusões.

Este estudo foi delineado como uma análise interpretativista. Para Rodrigues (2004) o interpretativismo busca o conhecimento através dos fundamentos e das finalidades atreladas às ações dos indivíduos, na medida em que estes constroem a realidade social, ou seja, "o estudo interpretativista consiste, portanto, em desenvolver a compreensão da realidade social que os sujeitos experimentam" (RODRIGUES, 2004, p. 86). Dessa forma, o estudo de caso analisado requer que o pesquisador apreenda os comportamentos e acontecimentos, para tanto requer que ele se familiarize com o ambiente a ser estudado. A observação direta foi uma técnica que possibilitou a inserção da pesquisadora no campo.

Como dissemos acima, a escolha por um tipo de metodologia inicia-se quando o pesquisador reconhece quais são os objetivos e o propósito de seu estudo. Nesta dissertação, como expressado anteriormente, o objetivo é analisar quais são as capacidades de governo demandadas pelo processo participativo nos projetos de urbanização. Para este fim, seguimos a escolha de estudar um caso, a fim de obter maior densidade na análise, conforme analisa Rodrigues (2004):

> Ao estudar um caso, temos uma experiência de aprofundamento em questões relevantes sobre o fenômeno ou sobre o comportamento das variáveis que se mostraram relevantes na formulação da questão de pesquisa e na revisão bibliográfica para composição do quadro teórico. (RODRIGUES, 2004, p. 130).

A partir dessa escolha, buscamos, através de ferramentas de pesquisa semiestruturadas, encontrar os dados referentes à questão que norteia esse trabalho. Escolhemos um caso único, devido às especificidades citadas na introdução e por seguir as características que Patton (2002) coloca ao diferenciar a análise qualitativa da quantitativa. Para o autor, a análise quantitativa busca diversas amostras e a maior abrangência possível, com o intuito de tornar seus dados válidos estatisticamente. Já a análise qualitativa volta-se a um número menor de amostras, objetivando conhecer e apreender questões centrais para o desenvolvimento do projeto.

O estudo de caso tem como característica explorar um sistema limitado ou um caso em profundidade, através de da coleta dos dados que se dá por diversas fontes de informação em

um contexto determinado. Quando falamos em um sistema limitado nos referimos à esfera temporal e espacial em que se insere o objeto a ser estudado.

A opção por um caso único está fundamentada, também, na distinção feita por Stake (2000). De acordo com o autor, o estudo de caso caracteriza-se por seu interesse no caso individual e não pela forma como se estabelecem os métodos investigativos, os quais podem ser tanto qualitativos quanto quantitativos. O autor distingue três tipos de estudos de caso, que se relacionam à sua finalidade: o intrínseco, o instrumental e o coletivo. Concebemos esta pesquisa como o tipo instrumental, no qual o interesse no caso está em acreditar que ele pode ajudar na compreensão de uma teoria, ao conceder *insights* sobre o assunto ou para contestar uma determinada visão em voga. De uma forma geral, no estudo de caso instrumental, o pesquisador não possui interesse específico no caso, mas acredita que dele advirão dados e análises que serão úteis para seus objetivos.

Zanni et al (2011) salientam que a validade do conhecimento produzido pelo estudo de caso tem sido contestada, principalmente no que concerne à sua representatividade e generalização. Os autores evidenciam que há diversas formas de se realizar a generalização:

> Casos únicos podem oferecer diferentes possibilidades de generalização, que não a empírica. Inicialmente, tem-se que a generalização pode ser feita pelo próprio leitor. Por meio da experiência vicária, permitida pela descrição densa, o leitor pode extrair as suas próprias generalizações, dentro do seu contexto e experiência pessoal. Na literatura, encontramos diferentes nomenclaturas para este argumento: generalização naturalística, generalização inferencial, generalização heurística ou transferibilidade. Outra valiosa contribuição dos casos únicos está ligada à possibilidade de generalização para a teoria. Isto significa que, por meio de um processo indutivo, é possível gerar ou transformar teorias. Este processo ocorre quando o caso permite articulações entre o contexto e os construtos, possibilitando novas construções teóricas. (ZANNI et al., 2011, p. 12).

Neste estudo de caso, o objetivo está voltado à contribuição de generalizações, tanto no que concerne à possibilidade de o leitor apropriar-se dos resultados obtidos e confrontá-los com sua realidade, uma vez que como já mencionado não temos pretensão de esgotar o tema nesta dissertação, quanto para realizar generalizações para a teoria, a partir de um viés indutivo, podendo formar novas contribuições teóricas.

5.3 Quadro Empírico

A escolha por estudar participação nos projetos de urbanização iniciou-se por uma inquietação surgida, quando a autora desta dissertação trabalhava na prefeitura municipal de São Bernardo do Campo, na Secretaria de Saúde em 2010. Em uma visita à Unidade Básica de Atendimento Jardim das Oliveiras, localizada na região do Grande Alvarenga, o problema colocou-se diante da autora. Este bairro havia sido construído sobre um antigo depósito de lixo contaminado por benzeno, cromo, mercúrio e cádmio. De acordo com laudos do Ministério Público, a área oferecia perigo à saúde de seus moradores e era uma região de risco ambiental.

O momento da inauguração pareceu um tanto inusitado, uma vez que nada foi falado sobre os riscos do bairro e de como aquela situação iria ser sanada nem, tampouco, a população queixava-se da situação ambiental da região.

Esta pesquisa, inicialmente, tinha como objeto este bairro, porém durante quatro anos a contenda judicial para a remoção de parte dos moradores não evoluíra, uma vez que os valores oferecidos pela desapropriação não foram aceitos pela população. Ao procurar os funcionários da Secretaria de Habitação, em 2014, para obter maiores informações, fomos alertados que a área estava "congelada". Como nosso objetivo, era acompanhar o processo participativo na transformação do espaço, voltamos a procurar por outro caso que fosse emblemático. Em conversas informais com a coordenadora do Departamento de Regularização Fundiária da prefeitura de São Bernardo do Campo, surgiu a possibilidade de estudarmos o bairro Capelinha/Cocaia.

O projeto de urbanização do bairro acima referido havia sido demanda dos moradores via Orçamento Participativo e já havia sido eleita a Comissão de Urbanização e Legalização (COMUL). A ordem de início de obra desse projeto foi dada em dezembro de 2009, porém ao procurarmos informações sobre o desenvolvimento do trabalho social, a técnica da CAIXA informou-nos que ainda não havia sido iniciado.

Procuramos a assistente social da prefeitura de São Bernardo do Campo, Flávia Gali, falamos sobre o objetivo do projeto e a escolha pelo município. Ela nos sugeriu o bairro Alvarenga, elucidou a relevância do bairro e nos levou para conhecer a região e o PAC Alvarenga. Dentre as áreas do projeto, a urbanização do Sítio Bom Jesus está prestes a ser

concluída, por isso escolhemos este bairro como objeto de estudo, pois o desenvolvimento do projeto já passou por diversas fases.

O estudo de caso sobre a condução do processo participativo na urbanização do Sítio Bom Jesus e da área de reassentamento do referido projeto, denominado Conjunto Habitacional Três Marias, demandou a análise prévia dos relatórios de trabalho social realizados pela prefeitura de São Bernardo do Campo. Posteriormente, realizamos a observação direta em plantões sociais[56] e assembleias e, por fim, entrevistamos os atores-chave do projeto.

A análise dos relatórios possibilitou conhecer como foi executado o processo participativo desde o início da implementação do projeto. Conseguimos obter informações sobre o contexto da área e encontrar dificuldades e aspectos facilitadores da execução do trabalho social e da implementação do processo participativo. Entretanto, muitos dados foram complementados com a realização das entrevistas, principalmente no que concerne à formulação do projeto junto à comunidade. Além disso, a partir da observação na área buscamos apreender comportamentos e eventos no momento em que elas se produzem, sem os "ruídos" existentes nos documentos e nos relatos posteriores dos indivíduos.

A observação direta foi realizada entre junho a setembro de 2015 no bairro Sítio Bom Jesus. Além disso, a pesquisadora esteve presente nas reuniões com os síndicos e assembleias gerais, referentes à regularização fundiária do Conjunto Habitacional Três Marias. Este processo ocorreu entre setembro a dezembro de 2015. A observação foi realizada com anuência da Coordenação de Trabalho Social da Secretaria de Habitação de São Bernardo do Campo.

Ao entrar em campo, explicitamos o intuito da pesquisa e pudemos acompanhar o trabalho desenvolvido. Os plantões, reuniões e assembleias foram movimentados, e houve assembleias com cerca de 300 moradores. A observação direta proporcionou conhecer um pouco da realidade social que os moradores vivenciam. No decorrer dos meses, os moradores passaram a explanar sobre os problemas e motivações da relação de participação na urbanização e no reassentamento e levantaram outros aspectos, que impactam na construção do processo participativo.

[56] Plantões sociais são plantões de atendimento ao morador, a fim de conceder esclarecimentos sobre dúvidas quanto à obra, questões de condomínio, encaminhamentos aos serviços municipais, entre outros.

Para Adler e Adler (1994), o que diferencia a observação científica da realizada no cotidiano é sua natureza sistemática e intencional. A observação torna-se um instrumento metodológico, a partir do momento em que se estabelecem certos controles, a fim de obter a objetividade.

Adler e Adler (1994) ao analisarem o futuro da observação como instrumento metodológico esclarecem que o uso da observação será mais como técnica integrada do que como método principal:

> Where the future of observation shines more brightly is in the use of this technique as an integrated rather that a primary method. When employed as part of a methodological spectrum that includes member-articulated data gathering strategies such as depth interviewing or participant observation, is the most powerful source of validation. (ADLER e ADLER, 1994, p. 389).

Concomitante às observações, realizamos entrevistas com os atores-chaves da condução do trabalho social na urbanização e reassentamento. Com base na delimitação teórica sobre capacidades de governo, pudemos realizar o roteiro de perguntas, no qual os atores pudessem falar sobre as dificuldades, os fatores positivos e as suas percepções sobre o processo.

A partir da observação direta, mapeamos os atores relevantes, para os objetivos desta pesquisa. Seguem abaixo os critérios utilizados:

1. Profissional que formulou o projeto inicial de trabalho social. Neste ponto, esclarecemos que a empresa contratada para formular o projeto era de propriedade da atual secretária de habitação de São Bernardo do Campo e ela assina o projeto como responsável técnica;
2. Profissionais da administração direta que participaram da formulação e implementação do projeto;
3. Assistentes de projetos sociais da CAIXA, que analisam e acompanham o trabalho social desenvolvido pelo município;
4. Profissionais da empresa contratada para a execução do trabalho social;
5. Moradores do bairro Sítio Bom Jesus e Conjunto Habitacional Três Marias, que compunham a Comissão de Acompanhamento do Projeto (CAP), Comissão de Urbanização e Legalização e síndicos dos blocos.

QUADRO 1– Relação dos Entrevistados

Entrevistado	**Cargo**	**Meio**
TássiaRegino	Secretária de Habitação de São Bernardo do Campo	Presencial
Marcia Gesina Geraldo Oliveira	Coordenadora do trabalho social	Presencial
Flávia Galis	Assistente Social - PMSBC	Presencial
Sara Bernardes	Assistente Social - PMSBC	Presencial
Mariana de Melo Gomes	Assistente Social - COBRAPE	Presencial
Raimunda Risomar da Costa	Moradora do Sítio Bom Jesus. Atua na CAP e na COMUL	Presencial
Julia Gonçalves da Silva	Moradora do Sítio Bom Jesus. Atua na COMUL	Presencial
Valdomiro Ferreira	Ex-morador do Sítio Bom Jesus. Atuou na CAP e na COMUL	Presencial
Sandra Aparecida	Moradora e síndica de um dos blocos do Conjunto Habitacional Três Marias.	Presencial
Fabiana Nunes de Faria	Moradora e síndica de um dos blocos do Conjunto Habitacional Três Marias	Presencial
Arioneide Viana	Assistente de Projetos Sociais CAIXA	Presencial
Katia Lyrio	Assistente de Projetos Sociais CAIXA	Telefone

Fonte: Elaboração própria

Ao entrarmos em contato com os entrevistados, esclarecemos o objetivo da pesquisa, orientando sobre o intuito da coleta dos dados, o direito ao sigilo e a interrupção da entrevista a qualquer momento em que o entrevistado considerasse conveniente. Além disso, as entrevistas foram gravadas com a prévia anuência dos entrevistados. O uso do gravador foi necessário para poder preservar o conteúdo original dos diálogos, auxiliando na análise posterior.

Para além do foco da pesquisa, pudemos verificar como os atores compreendem e percebem a execução do trabalho social, para além do quesito participativo, quais são os "gargalos" do trabalho executado, como os moradores vivenciam a experiência com o Outro que veicula o poder público. Em outra perspectiva, a pesquisadora ouviu relatos das experiências técnicas e do quanto a relação com o meio em que trabalham é permeada de outros obstáculos, que não só os próprios da administração pública. O tráfico de drogas é um entrave à participação popular nos planejamentos urbanos. Para além de todas as interferências sociopolíticas geradas pelo narcotráfico, os impactos diretos e indiretos sobre a possibilidade de organização das comunidades e de participação nos projetos urbanos e habitacionais se fazem presentes de diversas formas: intimidação, imposição de normas

autoritárias, entre outros. A entrevistada Sara e Arioneide Viana relataram casos em que as visitas às áreas foram monitoradas por traficantes locais, que ditaram a hora em que elas deveriam entrar e sair do local, e reuniões que foram canceladas, por determinações de chefes locais, inviabilizando a execução das atividades.

As entrevistas foram conduzidas seguindo um roteiro semi-estruturado (conforme apêndice A) com questões abertas e o roteiro flexível, dando liberdade aos entrevistados de versarem sobre os pontos sugeridos, mas podendo ampliar os conteúdo. Isto possibilitou que novos questionamentos fossem colocados à medida que os entrevistados forneciam informações. Por ser uma estrutura de questionamentos mais aberta, a pesquisadora trabalhou através da escuta ativa sem, no entanto, influenciar ou conduzir as respostas.

Com o decorrer das entrevistas e análises, verificamos que atingíramos um ponto em que os conteúdos mostraram-se repetitivos, as entrevistas já não evidenciavam aspectos novos que poderiam contribuir com a pesquisa.

5.4 – Procedimentos de Tratamento e Análise dos Dados

A análise do material empírico consiste em extrair e interpretar o significado dos materiais coletados. Nesta pesquisa, os dados advieram, principalmente, das entrevistas com os atores elencados e da análise dos relatórios. A observação foi essencial para que pudéssemos conhecer e perceber o contexto em que estávamos inseridos.

Com o instrumento de entrevista pudemos coletar informações sobre os quesitos específicos da pesquisa. Foram transcritas parcialmente dezessete horas de gravação, onde pudemos marcar alguns significados e categorias relevantes ao desenvolvimento do trabalho.

De forma complementar, a leitura dos 28 volumes de relatório do PAC Alvarenga – que relatam o trabalho desenvolvido de janeiro de 2009 a julho de 2015 – e dos volumes de relatório do Conjunto Habitacional Três Marias – de fevereiro de 2010 a setembro de 2015 – evidenciaram pontos convergentes aos dados levantados nas entrevistas. As entrevistas, porém, trouxeram informações mais detalhadas e que não estavam presentes nos relatórios. Isto pode acontecer em decorrência do caráter instrumental que envolve os relatórios – a verificação pelo agente financeiro (CAIXA) do trabalho social desenvolvido pelo proponente.

Como meio para analisar os dados coletados utilizamos a metodologia proposta por Flores (1994). O autor, inicialmente, ressalta que o dado é resultado de um processo de elaboração, ou seja, ele é construído, sendo parte integrante do processo de análise. A análise dos dados é definida como "el conjunto de manipulaciones, transformaciones, operaciones, reflexiones y comprobaciones realizadas a partir de los datos com el fin de extraer significado relevante em relación a um problema de investigación" (FLORES, 1994, p. 33).

O pesquisador possui papel de definir e selecionar quais dados convergem para o objetivo da pesquisa. Muitas vezes, ao transcrever as entrevistas, os dados, até então não aventados, passaram a ser considerados úteis à pesquisa. Como a análise ocorreu em diferentes momentos, até mesmo concomitantes à coleta, reler as transcrições e voltar a alguns relatórios foram passos importantes e enriquecedores da análise, uma vez que, novas considerações e triagens podem ser realizadas no decorrer da pesquisa.

Flores (1994) concebe alguns marcos gerais e tarefas a serem seguidas, a saber, a redução dos dados (separação dos elementos, identificação e classificação dos elementos e agrupamento), disposição dos dados (transformação e disposição) e a obtenção e verificação das conclusões (processo de extrair conclusões e verificação das conclusões).

Como o nosso objetivo era identificar quais as capacidades de governo estavam presentes ou ausentes no processo participativo da urbanização integrada, utilizamos o viés interpretativo. Ao confrontarmos os dados obtidos através das entrevistas e os relacionarmos com os dados provenientes da observação, da pesquisa bibliográfica e dos relatórios, obtivemos a confirmação de algumas evidências.

Com a transcrição parcial e alguns trechos dos relatórios ressaltados, identificamos e agrupamos as unidades de análise, a partir das categorias evidenciadas. Cada unidade de análise foi identificada com o auxílio de códigos – as letras do alfabeto identificam a quem pertence o trecho da entrevista e o número ordinal, a ordem em que as unidades de análises apareceram.

QUADRO 2 – Unidades de Análise por Entrevistado

Código do entrevistado	**Entrevistado**	**Unidades de Análise**
A	TássiaRegino	6
B	Márcia Gesino Geraldo Oliveira	9
C	Flavia Galis	20
D	Sara Bernardes	28

E	Mariana de Melo Gomes	13
F	Raimunda Risomar da Costa	6
G	Julia Gonçalves da Silva	5
H	Valdomiro Ferreira	9
I	Sandra Aparecida	10
J	Fabiana Nunes de Faria	13
K	Arioneide Viana	5
L	Katia Lyrio	4

Fonte: Elaboração Própria

A partir da separação das unidades em cada uma das categorias de capacidades de governo, obtivemos subcategorias em cada uma destas esferas.

QUADRO 3 – Categorias da Capacidade de Governo

Categorias	**Subcategorias**
Capacidade Institucional	Normatização
	Canais Institucionais de Participação
Capacidade Política	Direcionamento Político
	Mobilização
	Liderança
Capacidade Administrativa	Recursos físicos
	Recursos financeiros
	Articulação Intragovernamental
Capacidade Técnica	Recursos Humanos
	Planejamento e Gestão do Processo Participativo
	Operação do Processo Participativo

Fonte: Elaboração própria

Cada uma das categorias e subcategorias elencadas acima foi encontrada na pesquisa de campo, especificamente através das entrevistas realizadas com os atores envolvidos na execução do processo participativo e através da leitura dos relatórios. Cada uma delas será retratada e analisada no capítulo sobre a discussão dos dados.

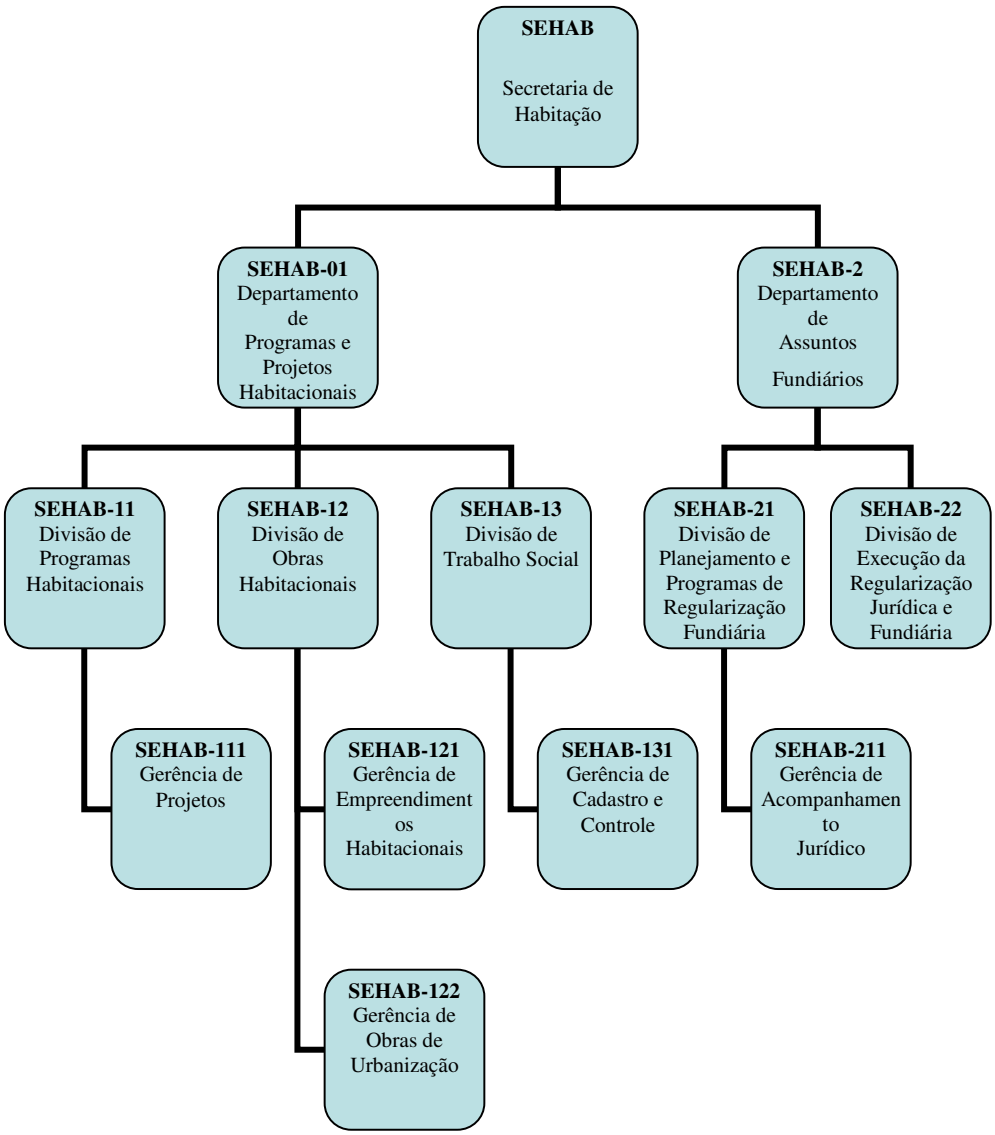
6. Apresentação do caso – PAC Alvarenga e Conjunto Habitacional Três Marias

Inicialmente, o estudo de caso foi escolhido, devido às características físicas do município de São Bernardo do Campo, que possui grande extensão de áreas de mananciais. Outros fatores que corroboraram com esta definição foram as mudanças na estrutura de gestão e execução das políticas habitacionais e urbanas do município. Citamos, dentre essas, a criação da Divisão de Trabalho Social. Por fim, a partir de conversas com funcionários da Secretaria de Habitação do referido município, optamos em analisar as características do bairro Alvarenga e os projetos voltados a este.

6.1. Estrutura da Atual de Gestão e Política Habitacional

Em 2009, a gestão da prefeitura passa a ser conduzida pelo prefeito Luiz Marinho (PT). A antiga Secretaria de Habitação e do Meio Ambiente foi dividida em Secretaria de Habitação e Secretaria de Gestão Ambiental. A Secretaria de Habitação passou a ter o seguinte organograma:

FIGURA 4 – Organograma da Secretaria de Habitação de São Bernardo do Campo



Fonte: SEHAB/PMSBC, 2011

O cargo de secretária de habitação foi atribuído a Tássia de Menezes Regino, assistente social com experiência nos projetos de trabalho social e participação comunitária em urbanização e habitação de interesse social, coordenando equipes multidisciplinares e desenvolvendo atividades de articulação político-institucional. Ela havia atuado na elaboração do projeto técnico social e de reassentamento da região do núcleo Alvarenga, vinculado ao Programa de Assistência Técnica ao Programa Saneamento para Populações em Áreas de Baixa Renda – (PAT-PROSANEAR) entre 2004 a 2006.

De acordo com algumas entrevistas, os entrevistados afirmaram que a escolha da secretária deve-se às competências técnicas e ao conhecimento que ela já possuía do município.

6.2. Caracterização do Município

São Bernardo do Campo está localizado na sub-região sudeste da região metropolitana de São Paulo, fazendo divisa com os municípios de São Paulo, Diadema, São Caetano do Sul, Santo André, Cubatão e São Vicente. É uma cidade conhecida pelas atividades voltadas à indústria automobilística e à metalurgia. Ocupa a 13ª posição de economia municipal do país, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE) [57], podendo ser considerada uma das cidades mais prósperas do país. Entretanto, o modelo de desenvolvimento vigente proporcionou a má distribuição de renda e, concomitantemente, as desigualdades sócio-espaciais.

A cidade possui uma área de 406,18 km, em que pouco mais da metade, cerca de 50%, corresponde à Área de Proteção de Mananciais, correspondendo a 18,6% da área de manancial da Represa Billings. São Bernardo do Campo é a cidade que possui o maior território na Sub-bacia Billings e a segunda dentre as cidades que compõem a sub-bacia com maior população (São Paulo possui o maior contingente populacional).[58]

Diante destas características, há um difícil problema a ser equacionado: preservar as áreas de mananciais e, ao mesmo tempo, fazer viger o direito à moradia digna.

O município teve intenso crescimento populacional, devido ao seu potencial industrial que atraiu migrantes de outras regiões em busca de oportunidade de emprego, conforme citado no Sumário de dados do município:

> A inauguração da Via Anchieta, em 1947, marca o início de uma fase de acelerado crescimento em São Bernardo. Incentivadas pelas facilidades logísticas proporcionadas pela estrada, pela presença de mão-de-obra razoavelmente qualificada na região e também por alguns incentivos fiscais concedidos, um grande

[57] Produtos Internos Brutos dos Municípios Brasileiros – Tabela Posição ocupada pelos 100 maiores municípios, em relação ao Produto Interno Bruto 2009 - <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2005_2009/defaulttab_zip.shtm>

[58] Dados obtidos no caderno de Educação Ambiental – Edição especial mananciais – Billings: < http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/2011/10/mananciais-billings-edicao-especial-2011.pdf>

> número de empresas estrangeiras se instala na cidade. Em conseqüência da vinda de gigantescas indústrias automobilísticas como a Ford, Scania e Volks e de múltiplas fábricas de autopeças como a Perkins, Gemmer e Mangels, a cidade converte-se, nas décadas de 50, 60 e 70, num dos principais pólos industriais do país, atraindo enorme contingente de mão-de-obra que elas absorviam (contingente este que aumentava exponencialmente com a chegada de migrantes de várias regiões do país).
>
> Rapidamente a pequena vila do início do século XX deu lugar a uma grande metrópole: o número de habitantes que era de 29 mil em 1950, alcançou em 1980 a marca dos 425 mil, dos quais 292 mil eram migrantes, conforme indicava o censo do IBGE realizado naquele ano. Segundo o mesmo censo, até aquele momento os maiores centros exportadores de migrantes para a região haviam sido o próprio estado de São Paulo (54,6 % do total da migração interna), Minas Gerais (14,6%), Bahia (7,4%), Pernambuco (5,4%), Paraná (5,3%) e Ceará (3,8%). Entre as regiões, o sudeste respondia por 68% do total da migração interna e em seguida vinham o nordeste (24%), o sul (6,1%), o centro-oeste (0,8%) e o norte (0,2%).
>
> Como resultado da expansão populacional, as chácaras e sítios dos velhos núcleos coloniais deram lugar a novos loteamentos urbanos, regulares ou irregulares, transformando inteiramente as feições de bairros antigos e criando novos aglomerados. (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2011, p.4)[59]

Nota-se que as atividades industriais na cidade se instalaram devido aos investimentos na malha viária, corroborando para o escoamento da produção, além das matérias-primas e mão-de-obra abundante. O aumento do preço dos imóveis e dos aluguéis no centro urbano fez com que parte da população procurasse imóveis baratos nas regiões periféricas da cidade.

De acordo com Itikawa (2008), a partir da década de 60, surgem as primeiras favelas no município. Posteriormente, com a construção da Rodovia Imigrantes e do Parque Industrial Imigrantes surgem outras ocupações irregulares, que se intensificam na década de 80. A autora analisa que até a década de 70, a expansão urbana do municio dera-se em torno de dois núcleos existentes (a área central e o bairro de Rudge Ramos) e nas décadas seguintes deslocaram-se para as áreas de proteção de mananciais.

Itikawa (2008) e Martins (2006) apontam que as Leis Estaduais protetoras dos mananciais 898/1975[60] e 1172/1976[61], por serem limitadoras e complexas, corroboraram com o processo de ocupação irregular. Além disso, a postura leniente dos órgãos institucionais gerou a possibilidade das pessoas mais pobres conseguirem um lugar para morar em áreas ambientalmente sensíveis com custos reduzidos, porém sem acesso a nenhum tipo de infraestrutura, uma vez que estavam fora dos parâmetros legais.

---

[59] Informação também obtida na página da prefeitura: <http://www.saobernardo.sp.gov.br/historia-da-cidade>

[60] Lei 898/195 - Disciplina o uso do solo para proteção dos mananciais, cursos e reservatórios de água e demais recursos hídricos de interesse da Região Metropolitana da Grande São Paulo

[61] Lei 1172/1976 - Delimita as áreas de proteção relativas aos mananciais, cursos e reservatórios de água, a que se refere o artigo 2.º da Lei n. 898, de 18/12/1975, estabelece normas de restrição de uso do solo em tais áreas

De acordo com o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) do município de São Bernardo do Campo, não havia informações sobre a questão habitacional e tampouco a sistematização destas informações, principalmente no que concerne às áreas de assentamento precário. Diante desta situação, realizou-se um mapeamento, a partir de vistoria em campo, e, posteriormente, cruzando estes dados com as informações da prefeitura e das concessionárias (especificamente a SABESP) conseguiu-se delimitar os padrões da precarização com relação à condição socioeconômica, fundiária e ambiental, para planejar medidas específicas para cada situação. Os assentamentos irregulares são caracterizados como áreas ocupadas irregularmente, seja do ponto de vista legal, seja do ponto de vista urbano-ambiental e que não apresentam condições de habitabilidade – infraestrutura e mobilidade. (FERNANDES, 2000).

Foram identificados 261 assentamentos precários no município, dos quais 151 assentamentos estão em área de manancial (68 favelas e 83 loteamentos irregulares).

6.3. O Bairro Alvarenga e o Projeto de Intervenção da Área

Dentre os bairros pertencentes à área de manancial da cidade, o bairro Alvarenga possui o maior contingente populacional e a maior densidade habitacional, representando cerca de 30% da população residente em mananciais, conforme exposto na tabela abaixo. Possui importância na produção hídrica e pela sua vegetação natural (ITIKAWA, 2008).

TABELA 1 – População Residente na Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais do Reservatório Billings (APRM-B)

Bairro	**2000**	**2010**	**2011**
Alves Dias	3908	4578	4608
Assunção	336	373	375
Balneária	606	305	315
Batisitni	27655	28726	29061
Botujuru (parte)	2970	3935	3954
Cooperativa (parte)	9024	11140	11193
Demarchi	4711	5856	5892
Dos Alvarenga	54585	62901	63557
Dos Casa	38559	42065	42413
Dos Fincos	9435	10153	10226
Montanhão (parte)	9504	8373	8452
Rio Grande	6429	6344	6420

Total Zona Urbana	**167722**	**184749**	**186466**
Zona Rural (parte)	**12169**	**12237**	**12346**
Total Geral	**179891**	**196986**	**198812**

Fonte: Sumário de dados 2012 – São Bernardo do Campo Ano-base 2011.

De acordo com o PLHIS, o bairro Alvarenga possui alta vulnerabilidade, devido à baixa renda de parte expressiva de seus moradores, baixo índice de escolaridade e a violência.

Os assentamentos irregulares e precários no bairro Alvarenga surgiram na década de 70 com a construção da Rodovia Imigrantes. Estes se instalaram próximo à represa, às margens da Rodovia e da Estrada dos Alvarenga. Em entrevistas com Raimunda Risomar, moradora do Sítio Bom Jesus, torna-se claro o apoio das ocupações dessas áreas por parte da administração pública municipal:

> No tempo o prefeito era Mauricio Soares, Tito Costa, foi uma muvuca tão grande pra conseguir. Fazia reunião e eles conseguiram esse espaço. Na época eles deram 2 metros de areia, foi tudo a comunidade trabalhando, era nós dentro do esgoto trabalhando fazendo junto com a prefeitura. Aqui era uma favela doida... Lá perto de onde o Lotta mora, pra baixo, era só favela, feia, era carro do lado, lixo, caçamba, era feio.. era horrível, era muito difícil, era um local bom e ruim ao mesmo tempo. Fui das primeiras moradoras em 73. (...) Foi muito "sacrificoso", mas foi gratificante, pelo conhecimento que eu tenho.(...) Naquela época a prefeitura deu 2 metros de areia, 2 de pedra e um milheiro de bloco e uma porta. Era a ajuda que eles davam pra gente, pra fazer um cômodo pra botar pra dentro. Eles só deram o material e a gente fez as melhorias com as economias e todo mundo querendo fazer melhorzinho. (...) Logo a gente lutou pelo esgoto, pelo asfalto, pela água, pela luz, o nosso correio. De primeiro só tinha o meu telefone pra o bairro inteiro, ainda hoje tem meu telefone por aí. (Entrevista concedida por Raimunda Risomar, moradora do Sítio Bom Jesus região do Alvarenga).

Itikawa (2008) aponta que em 1997 a construção de loteamentos irregulares foi interrompida, devido ao caso do Jardim Falcão. Este loteamento, localizado no bairro Alvarenga, havia sido autuado anteriormente, mas as ocupações seguiram adiante. O triste episódio resultou na demolição de 190 casas construídas a beira do Córrego Alvarenga por ação da própria administração municipal e teve notoriedade, devido ao confronto entre a população e a polícia militar. Para a autora, autoridades públicas deveriam ter sido denunciadas por improbidade administrativa, já que foram coniventes com os loteamentos e os crimes ambientais. No mesmo ano, o município realizou um diagnóstico sobre as situações irregulares e o estado das áreas de proteção aos mananciais, demonstrando a necessidade de obras de infra-estrutura e saneamento em diversos bairros das áreas de mananciais.

Com a Lei Estadual 9866/97[62], dispondo sobre a proteção das áreas de mananciais de interesse regional do estado de São Paulo, as intervenções urbanas em áreas de manancial puderam ser implementadas. Assim, planos emergenciais para as áreas de mananciais foram realizados, principalmente, no bairro Alvarenga. Ademais, a prefeitura municipal junto a Promotoria de Meio Ambiente de São Bernardo do Campo formularam ações para conter novos assentamentos e proporcionar qualidade de vida à população de baixa renda residente em assentamentos precários (ITIKAWA, 2008).

Em 2002, o município de São Bernardo do Campo firmou com a CAIXA, no âmbito do Programa de Assistência Técnica ao Programa Saneamento para Populações em Áreas de Baixa Renda – (PAT-PROSANEAR), o contrato nº 128.652-86/2002. Como expresso anteriormente, esse programa previa a elaboração de projetos e planos integrados de saneamento, com o objetivo de recuperar áreas degradadas, onde vivem populações de baixa renda[63]. No caso desse contrato estava previsto "apoiar técnica e financeiramente, na elaboração de programas e projetos sustentáveis, e execução de projetos para a recuperação urbana e ambiental de Núcleos do Bairro Alvarenga, favelas selecionadas em São Bernardo". (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2009b, p. 262).

A área da intervenção abrangia sete assentamentos precários da Região do Grande Alvarenga, a saber: Sítio Bom Jesus, Alvarenga Peixoto, Jardim Ipê, Divinéia, Pantanal I e II e Jardim Cláudia. De acordo com o projeto, após os levantamentos físicos e sociais, os assentamentos Pantanal I e II e Jardim Cláudia foram agrupados no mesmo núcleo de intervenção.

Para a execução do projeto, o município realizou a contratação do Consorcio Habitat em 2004, via licitação. O Consórcio Habitat era formado pelas empresas Argos Engenharia S/C Ltda. e Multisetorial Empresa de Assessoria e Gerenciamento S/C, esta última de propriedade de Tássia Regino Menezes, que foi a responsável pela elaboração do projeto de trabalho social.

O escopo geral do projeto previu a elaboração de diagnósticos, elaboração de estudos e projetos. Dentre as atividades que ocorreram ao longo do projeto (entre 2004 a novembro de

[62]A lei dispõe sobre diretrizes e normas para a proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional do Estado de São Paulo. Em seu segundo artigo determina a o seguinte "compatibilizar as ações de preservação dos mananciais de abastecimento e as de proteção ao meio ambiente com o uso e ocupação do solo e o desenvolvimento socioeconômico"

[63]Inicialmente o PAT-PROSANEAR visava apenas a elaboração de planos e projetos de saneamento. Em 2004, a Comissão de Financiamentos Externos aprovou a concessão de um componente para financiamento das obras.

2006) destacamos as assembléias e oficinas com a população e as reuniões e oficinas técnicas de integração institucional.

Os produtos entregues ao final do projeto foram:

- Plano de Desenvolvimento Local Integrado – contém as diretrizes gerais de desenvolvimento urbano, físico, social, jurídico das áreas, bem como a gestão de serviços públicos no bairro;
- Programa de Trabalho Social – Trabalho social junto à comunidade na fase de projeto e elaboração dos Projetos Executivos para a fase de obras;
- Projeto de Saneamento Integrado – Projetos Executivos de Urbanização e Saneamento Integrado (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2009b).

O conjunto de produtos exigidos pelo PAT-PROSANEAR foram realizados pelo Consórcio Habitat e aprovados pela CAIXA em 2006. Em conversas informais com funcionários da CAIXA, obtivemos a informação de que a empresa Multisetorial realizou o Projeto de Trabalho Social e o Plano de Reassentamento Involuntário. Este último a pedido da consultora do PAT-PROSANEAR. O resultado deste plano impressionou as técnicas da CAIXA envolvidas no acompanhamento do trabalho social, que até então não haviam recebido um plano de reassentamento com qualidade técnica e detalhes sobre a execução do trabalho social.

Em 2007, ano de criação do PAC, as áreas do PAT-PROSANEAR foram definidas como prioritárias para investimento. O Ministério das Cidades selecionou o projeto de São Bernardo do Campo e dividiu o conjunto de obras necessárias em dois contratos: um contrato de repasse, por meio do Programa Saneamento Integrado, abrangendo as obras de urbanização dos quatro assentamentos precários Sítio Bom Jesus, Alvarenga Peixoto, Divinéia, Pantanal I e II e Jardim Ipê. E assinou um contrato de financiamento no âmbito do Programa Pró-Moradia, para a produção habitacional na área de reassentamento – o Conjunto Habitacional Três Marias.

No momento da contratação, a Prefeitura de São Bernardo do Campo apresentou à CAIXA os produtos entregues no âmbito do PAT-PROSANEAR, pressupondo a manutenção dos projetos que já haviam sido aprovados.

Em 2009, quando Luiz Marinho (PT) assume a gestão do município, foi realizada a revisão e atualização dos projetos de arquitetura, urbanismo e engenharia com as adequações previstas no PAC e Pró-Moradia com os quais foram contratadas a execução das obras.

Em relação às atividades do trabalho social, entendeu-se que o planejamento contido nos projetos entregues à CAIXA estava adequado, seguindo a situação atual de implementação. As ações deveriam prever:

> (...) abordagem integrada das áreas e suas populações, abrangendo ações gerais ações específicas de desenvolvidas com as famílias que permanecerão nos núcleos e ações específicas para a população que será reassentada externamente. (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2009b, p. 265).

Dessa forma, não houve revisão dos planos de atividades nem das estratégias de condução do trabalho social. Houve, apenas, a adequação orçamentária com o intuito de separar os recursos por contrato de financiamento e repasse. O valor adotado no orçamento global de execução do trabalho social foi de 3% do total do investimento atualizado, 0,5% superior ao mínimo definido pelo manual do PAC.

6.4. Proposta de trabalho social

O projeto de trabalho social aprovado pela CAIXA teve como premissa a autonomia dos moradores da área de intervenção, seguindo o parâmetro do trabalho de participação comunitária do PAT-PROSANEAR. Continha as exigências do COTS no que concerne aos seguintes eixos – mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental, trabalho social de apoio às obras e execução dos reassentamentos e relocações, geração de trabalho e renda e trabalho social de acompanhamento do pós-obras, conforme apreendemos do item objetivo geral constante no projeto:

> Fortalecer as condições de exercício da cidadania da população beneficiária com o desenvolvimento de ações sociais necessárias à viabilização da participação da população em todo o Projeto de Urbanização Integrada da sua atual área de moradia, abrangendo: a garantia de mecanismos de participação em todas as etapas do projeto; o fortalecimento dos fatores de desenvolvimento social das comunidades, tanto com o apoio ao processo de organização da comunidade, quanto com ações de Educação Sanitária e Ambiental e ações voltadas para as questões de emprego e renda e inclusão social; prevendo de ações e fomento às condições de sustentabilidade do empreendimento, para que ele se constitua em um meio de efetiva elevação de qualidade de vida da população beneficiária. (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2009b, p. 283).

O projeto prevê que a participação seja executada em todas as fases do projeto como co-executora do projeto. Dentre os objetivos específicos destacamos: a participação da comunidade em todas as decisões, monitoramentos, acompanhamentos e avaliações, as lideranças seriam capacitadas e haveria o estímulo a que outros moradores se tornassem líderes de suas comunidades e o projeto viabilizaria meios de comunicação que assegurariam o acesso às informações por todos os moradores

A participação popular é expressa como a diretriz de condução do trabalho técnico social, "sendo ao mesmo tempo um objetivo a ser alcançado e um meio para realizar os outros objetivos" (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2009b, p. 285). O conceito é relatado com um processo a ser realizado em todas as etapas do projeto "como uma necessidade de desenvolvimento social da comunidade" (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2009b, p. 285), mas também com meio para garantir a sustentabilidade das obras e do novo habitat a ser construído:

> Pretende-se que a participação seja assumida, livre e consciente, na medida em que os que dela participem perceberem que a realização do objetivo perseguido é vital para quem participa da ação e que o objetivo só pode ser alcançado se houver efetiva participação. (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2009b, p. 285).

De acordo com o projeto, a forma de planejamento deveria estabelecer as condições para que o processo todo tivesse como diretriz a identificação dos fatores positivos que estão presentes na comunidade, despertando o desenvolvimento de suas potencialidades durante e na execução do processo. Para isso, a abordagem deveria ser multidisciplinar, exigindo diversas integrações:

> A abordagem integrada e interdisciplinar da questão exige uma integração de diversos níveis: ao nível das políticas urbano-habitacional, ambiental, de saúde, etc; ao nível dos agentes envolvidos (poder público, agentes técnicos e comunidades); e ao nível das competências técnicas das equipes de formulação e execução do projeto de intervenção. (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2009b, p. 289).

O projeto expõe que essa interdisciplinaridade não deveria, apenas, ater-se às condições de formação da equipe, mas também em estabelecer processos, nos quais as questões específicas e pontuais sejam inseridas em uma visão global, a saber, a dimensão físico-espacial, a dimensão sócio-cultural, que vai da condição econômica das famílias aos aspectos históricos e organizativos da comunidade e a dimensão jurídico-legal, que

estabelecem as normas que regulamentam as relações entre a sociedade e o espaço urbano (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2009b).

O planejamento foca a interdependência entre planejamento, implementação e avaliação. E, conforme expresso no projeto, as ações seguem o Planejamento Estratégico postulado por Matus com ênfase na "reflexão que precede e preside a ação". O monitoramento e a avaliação, por sua vez, são entendidos como "instrumentos de controle da eficácia e eficiência da execução dos projetos, esse processo se desenvolve como ciclo de aprendizagem progressiva". (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2009b, 289).

Ademais, pontua que o processo participativo esteve presente na elaboração da proposta apresentada, a qual incorporou as opiniões dos beneficiários da proposta, sendo considerada uma síntese elaborada por todos os atores envolvidos. Indicando que os instrumentos metodológicos a serem utilizados no processo serão aqueles que viabilizam a compreensão das informações, estimulam o pensar crítico coletivo, a explicitação e o tratamento do conflito e a pactuação clara e negociada das decisões e ações. (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2009b).

No detalhamento do eixo "Mobilização, Participação e Organização Comunitária" se expressa que os bairros abrangidos pelo projeto possuem grupos organizados e haviam sido eleitos os representantes da Comissão de Acompanhamento do Projeto (CAP), que participaram de todo o trabalho desenvolvido no âmbito do Programa PAT-PROSANEAR e, que na urbanização, estariam presentes como um meio de interlocução para o projeto PAC. Os objetivos desse eixo são convergentes ao objetivo geral do projeto, direcionando as ações para que a população se organize e participe ativamente das ações a serem implementadas, vendo-se como partes estruturantes do projeto. A estratégia metodológica desse eixo é a educação popular, tendo como intuito estimular a prática da cidadania.

Esse eixo possui sete etapas: ações preparatórias para o início da obra, ações para participação comunitária mobilização e acompanhamento do projeto, estruturação e manutenção do sistema de comunicação apoio à organização comunitária e às ações da comissão, eventos lúdicos e temáticos de integração da comunidade, monitoramento e avaliação periódica do projeto com a comunidade e atividades de gestão integrada e participativa. Todas as etapas possuem descrições pormenorizadas das atividades e do período em que iriam acontecer. Entretanto, durante o desenvolvimento das ações, houve dissonâncias entre o escopo do projeto apresentado e a implementação.

O nível do projeto apresentado gerou expectativas de uma condução de trabalho que divergiu do real, como foi explicitado, em conversas informais com um funcionário da CAIXA “enquanto eu acompanhei, antes de sair da GIDUR, o trabalho era muito produtivo, mas parece que agora eles tiveram problemas, não digo de competência, sei que a Tássia é muito séria no trabalho, mas de coisas que não devem estar nas mãos delas”. Nem todas as atividades forma conduzidas nas datas definidas e nem todas as atividades ocorreram conforme descrito no projeto.

A capacidade de governo nos permite delimitar quais são os impactos existentes na condução do processo participativo no programa de urbanização. Entender quais as capacidades de governo presentes, ausentes e os recursos potenciais existentes no processo participativo nos concedem um viés teórico sob o qual analisaremos o estudo de caso.

7. Discussão e análise dos dados

Este capítulo retrata a discussão e análise do resultado, tendo como objetivo congregar a discussão teórica realizada no primeiro capítulo deste trabalho ao produto empírico, obtido, principalmente, através das entrevistas e de forma subsidiária a leitura dos relatórios da execução do trabalho social e as observações em campo. As observações propiciaram olhar os fatos, enquanto eles ocorrem possibilitando a realização de inferências sobre as capacidades de governo, além de ter sido primeiro contato com o estudo de caso. Os relatórios nos deram alguns indícios das capacidades de governo existentes ou ausentes na formulação e implementação do processo participativo na urbanização do bairro Sítio Bom Jesus e na área de reassentamento Conjunto Habitacional Três Marias. As entrevistas realizadas concederam a densidade e o detalhamento sobre o objeto estudado. Saliento que ao entrevistar os moradores, algumas capacidades de governo específicas do ambiente interno à gestão não foram expressas, porém os dados obtidos foram relevantes para apreender a percepção que a população possui do processo e de quem os executa.

De antemão, entendemos que o Estado necessita de capacidades de governo específicas para a condução do processo participativo, sendo que essas podem ser desenvolvidas, ou seja, podem ser criadas ou aprimoradas. Nosso olhar voltou-se ao âmbito de funcionamento do Estado

Inicialmente, mostraremos a identificação das capacidades de governo encontradas no processo participativo de urbanização, as suas subcategorias e as unidades de análise, conforme quadro abaixo. Em seguida, as detalhamos, ilustrando com excertos provenientes das entrevistas e dos relatórios. Por fim, relacionamos a discussão realizada ao referencial teórico-conceitual adotado, com destaque para Matus (1997) e Pires e Gomide (2014).

QUADRO 4 – Relação entre as Unidades de Análise e as Subcategorias

Categorias	Subcategorias	Unidades de Análise
Capacidade Institucional	Normatização (NM)	E10, C15, D13, B4, K1, K2, L1
	Canais Institucionais de Participação (CIP)	B3, C6, D27
Capacidade Política	Direcionamento Político (DP)	C1, C2, C6, C8, D2, D7, D19, D25, E1, E8, E9, E11, E13, E14, F1, F2, F3, F4, F6 H1, H2, H3, H5, H8, G2, G4, I1, I4, I5, J3, J4
	Mobilização (MOB)	C18, H6
	Liderança (LID)	A5, C19, D15, D16, I6
Capacidade Administrativa	Recursos físicos (RFS)	D3
	Recursos financeiros (RFN)	A6, D26, E9, G3, I2, J9
	Articulação Intragovernamental (CI)	A4, B1, B7,C7, D10, D11, D12, E4, E6, E5, F5,I5, I7 J10, J12
Capacidade Técnica	Recursos Humanos (RH)	A1, B2, B6, B9 C10, C11, C13, C14, C17, D4, D5, D6, D8, D9, D18, D20, D22, D23, D24, H7, I3, I9, J6, K3, K5 L2, L3.
	Planejamento e Gestão do Processo Participativo (PJ)	A3, B5, B8, C3, C4, C10, C11, C12, C16, D1, D6, D17, D20, D21, E7, E12, K4, L4
	Operação do Processo Participativo (OPP)	A2, C1, C5, C8, C9, C20, D2, D7, D14, D19, D25, E8, F1,F2, F4, F6, H3, I4,

		I5, J1, J2, J3, J4, J8

Fonte: Elaboração própria

Para além da delimitação do conjunto de capacidades de governo que encontramos nesta pesquisa, pontuamos algumas possibilidades para que o processo participativo torne-se possível de ocorrer, através do fortalecimento de algumas capacidades de governo.

Conforme expusemos no capítulo de metodologia, seguimos a codificação dos dados encontrados, conforme propõe Flores (1994), o que simplificou a análise. A partir desse referencial, produzimos o seguinte quadro 05, referenciado no capítulo anterior.

A partir da análise de cada subcategoria, fomos compreendendo que as capacidades de governo são como uma colcha de retalhos, trazendo a heterogeneidade em sua composição. Dependendo de onde se coloque determinado tecido, a peça será formada de um jeito específico. No caso deste trabalho, a "mistura", a "miscelânea" é de capacidades que estão presentes no processo. O campo nos evidenciou que as capacidades não estão claramente dispostas, elas se interligam e se relacionam mutuamente. Muitas vezes, os limites que as encerram são tênues, sendo que sua identificação é corroborada pelo contexto em que se insere. As capacidades se relacionam e se influenciam, podendo aprimorar ou gerar novas capacidades de governo ou obstaculizar o andamento de outras capacidades existentes.

Em alguns casos, as entrevistas evidenciaram que determinadas capacidades se alimentam mutuamente, a presença de uma possibilita que a outra possa ser executada. Em outros casos, a ausência de uma determinada capacidade coloca impedimentos e impactos em outras capacidades. Além disso, constatamos que as capacidades de governo dialogam com as situações em que se encontram, a depender do contexto e dos atores que estão presentes no jogo.

Essas relações demonstram que a análise sobre as capacidades de governo não podem ser realizadas de forma superficial, demanda uma visão profunda sobre suas relações.

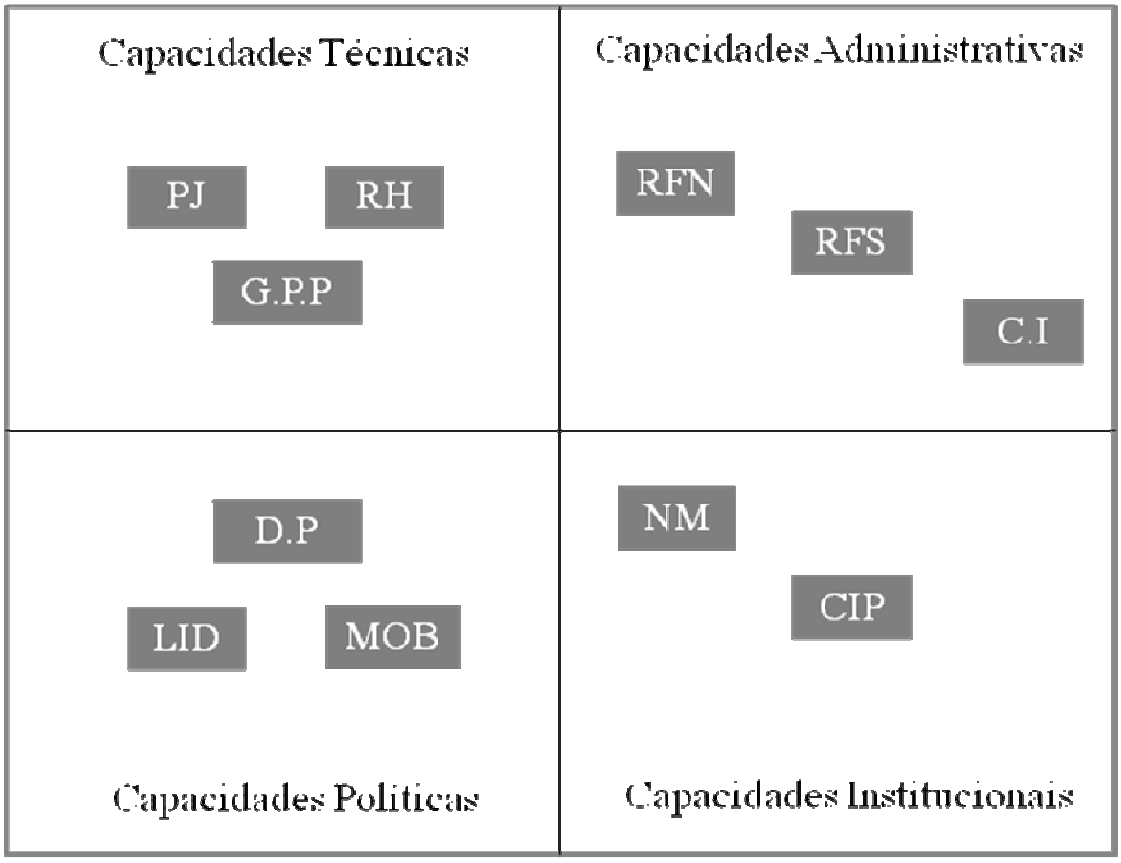
Em nenhum momento de nossas entrevistas o termo capacidade foi citado expressamente pelos entrevistados. Estes contaram as condições em que foram construídas a condução participativa por parte do governo municipal no processo de urbanização. A partir destas informações, tivemos que filtrar os dados e encontrar as categorias e subcategorias existentes, assim como, detalharmos as subcategorias que contemplam as capacidades elencadas acima. Ao realizarmos esse detalhamento, optamos por destrinchar as categorias

apresentadas por Gomide e Pires (2011) técnico-administrativo e político-institucional, uma vez que os dados corroboraram para delinearmos os ramos de subcategorias.

Conforme salienta Stefani (2015), Matus não aponta uma divisão conceitual entre as diversas capacidades de governo, o autor abarca em seu conceito um conjunto genérico de capacidades. Assim como a autora expõe, consideramos que identificar as subcategorias das capacidades proporciona um meio prático e de relevância acadêmica para o estudo de capacidades de governo.

Seguindo o mapa dimensional das capacidades de governo proposto por Stefani (2015) ilustramos, abaixo, a proximidade entre as capacidades e suas subcategorias referentes a este estudo de caso.

FIGURA 5 – Mapa Dimensional das Capacidades de Governo



Fonte: Elaboração própria

7.1 – Capacidades administrativas encontradas no processo participativo de urbanização

As capacidades administrativas ligam-se, especificamente, às funções administrativas e organizacionais que dão suporte ao projeto de governo. Elas são os itens administrativos e organizacionais que estruturam todos os projetos e as ações governamentais.

O enfoque dado são os quesitos operacionais demandados para que o Estado consiga promover a participação social nos projetos de urbanização (no nosso caso, em específico, contempla também a área de reassentamento). O governo municipal necessita de determinada organização para que a participação ocorra, sempre dialogando com as regras e determinações contidas nas portarias e instruções normativas do governo federal e da Administração Pública, de uma forma geral.

Nesta pesquisa as subcategorias encontradas foram as seguintes: Coordenação Intragovernamental, Alocação de Recursos Físicos e Alocação de Recursos Financeiros.

7.1.1 Articulação Intragovernamental

A subcategoria mais citada dentro das capacidades administrativas foi a articulação intragovernamental. Ao ler os relatórios, percebemos que a articulação existente dava-se em momentos específicos como, por exemplo, nos eventos realizados pela Secretaria de Habitação, nos quais as outras secretarias foram convidadas a participar oferecendo serviços aos munícipes. Na maioria das vezes, citou-se a articulação pela sua ausência na condução do processo participativo. Ao perguntar sobre o fomento à participação em outras instâncias participativas como, por exemplo, o Orçamento Participativo, as entrevistadas viam a tarefa como demanda de todas as secretarias. Sara e Flávia, assistentes sociais da prefeitura de São Bernardo do Campo, disseram que a participação de outras secretarias no processo participativo da urbanização foi pontual, sem que ocorresse interlocução contínua:

> Eu acho que é trabalho da gente falar do Orçamento Participativo, mas não só. É um trabalho de toda a gestão, porque é uma coisa do governo, né? (...) Engraçado quando você fala de outra secretaria. Você está dentro da mesma prefeitura e todo mundo fala que é o mundo ideal, o trabalho intersetorial, aí eu vi o trabalho engessado um pouco. Isso porque fica todo mundo trabalhando em caixinhas "ah isso daqui não, isso eu passo para outro" e ninguém consegue pensar em uma

> macroação. (...) (Entrevista concedida pela assistente social Flávia Galis da Prefeitura de São Bernardo do Campo – C7).

Sara esclareceu que essa inarticulação deve-se mais à forma de planejamento do governo municipal, que limita as secretarias às funções e prioridades de cada área. A entrevistada relata que as secretarias e departamentos foram convidados a participar de algumas reuniões, com o objetivo de formularem o planejamento das ações conjuntas, porém as ações não forma levadas adiante:

> Ah falar de orçamento, plano plurianual tem a ver com a gente, sim, mas não é só a gente. Eu acho que tem que ter o apoio de outras secretarias. O apoio de outras secretarias para tudo é fundamental. O apoio das outras secretarias é muito pontual. Eu acho que o pós-ocupação, meu olhar, tem muita coisa que é responsabilidade do trabalho social, mas tem outras coisas que teriam que ter acompanhamento em conjunto, que não acontece. Nos Três Marias, por exemplo, a gente fez várias reuniões com a SEDESC[64], Secretaria da Saúde, CAJUV[65], Secretaria da Educação, enfim, com o Conselho Tutelar, Fundação Criança. A gente tentou várias vezes (...), mas nos Três Marias foi muito pontual. E no Sítio foi menos ainda. Nos Três Marias, quando tinha evento de grande porte, que ia fazer uma atividade onde todos os serviços da prefeitura a gente levava para dentro do conjunto. Nesses eventos tinha a participação de várias secretarias do município.
>
> Eu acho que não tem articulação, porque é uma questão do jeito de trabalho, cada secretaria tem seu foco de trabalho e aí você fica bitolado naquilo que você tem que fazer e nas demandas, que você tem que cumprir e aí você não consegue fazer a articulação com os outros. Isso é uma deficiência deles e nossa também, porque a gente poderia chamar mais eles, "vamos fazer isso juntos?" "ah você tem esse curso, passa para gente" (...). (Entrevista concedida pela assistente social Sara Bernardes – D12).

A assistente social Mariana, contratada via gerenciadora, explicita que o trabalho social articulado com outras secretarias dá à implementação do processo participativo uma dinâmica diferenciada ao trabalho, facilitando a condução das atividades:

> Trabalhei em outro lugar que tinha reunião de rede toda a semana, então sentava um representante de cada área e isso agilizava o trabalho. Aqui eu nunca vi isso acontecer, assim, sempre. Aqui a gama de trabalho é tão grande que você não consegue absorver tudo. Se isso fosse implementado teria uma política mais efetiva (Entrevista concedida por Mariana de Melo, assistente social- E4).

De uma forma geral, as entrevistadas disseram que a articulação poderia ampliar os horizontes de atuação, concebendo novas metodologias e formas de atuar na comunidade, já que as informações concedidas teriam mais fidedignidade e aproximaria os cidadãos aos

[64]Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania.
[65] Coordenadoria de Ações Para a Juventude.

serviços da prefeitura como um todo. Dessa forma, a população saberia a quem demandar e as questões não ficariam, unicamente, a cargo da Secretaria de Habitação.

Para além do quesito da participação, há a inarticulação dentro do escopo do projeto, que dificulta a condução do processo participativo. Como visto anteriormente, o projeto inicial de urbanização da área foi formulado em 2005 pelo programa PAT-PROSANEAR, porém foi implementado a partir de 2009 como PAC. No decorrer destes anos, a área e a sua população alteraram-se, os cadastros das famílias já não eram os mesmos no decorrer de cinco anos e isso impactou o planejamento anterior, conforme relatado:

> Esse período não teve fiscalização. O que era um cadastro com x famílias virou quase que o dobro. Aí gerou um problema. Aí criou-se outros critérios. Tem que entender a realidade que mudou, cinco anos é muito tempo, quando você faz um cadastro. Começar o trabalho de novo. E não é só a família que aumenta, é quem faleceu, é quem, né. São muitas idas e vindas, né,?! Muda muita coisa. Gerou um pouco de conflito de pressão, porque eu quero ser atendido, aí começa várias razões "Ah não me cadastraram, porque não deixaram eu cadastrar". Aí você vê a pessoa tinha 14, não tinha como ela ser cadastrada. (Entrevista concedida por Flávia Galis, assistente social – C7).

Ao conversarmos com os moradores do Sítio Bom Jesus e do Conjunto Habitacional Três Marias indagando-lhes se notaram a presença de outras secretarias na execução do trabalho, obtive as seguintes respostas:

> O mais presente aqui é a Habitação, a não ser no nosso evento, mas só nessa vez. Eles fizeram assim e foi uma coisa muito legal (...). Eu acho que tem algumas coisas que tem que ser mudada, serem feitas por outras secretarias. (Entrevista concedida por Fabiana Nunes, moradora e síndica de um dos blocos do Conjunto Habitacional Três Marias – J10).

> Aqui era só a Habitação, as outras não tinham não. (Entrevista concedida por Raimunda Risomar, moradora do Sítio Bom Jesus – F5)

> Não lembro, era mais a Secretaria de Habitação. (...). Se todo mundo trabalhasse junto, ia ter mais participação. (Entrevista concedida por Sandra Aparecida, moradora e síndica de um dos blocos do Conjunto Habitacional Três Marias – I7).

Ao verificar o que está exposto na Instrução Normativa n º 08/2009, há a seguinte diretriz:

> O Trabalho Social deverá promover parcerias para o atendimento das necessidades dos beneficiários e para a implantação das políticas sociais na área de intervenção, contribuindo para o acesso das famílias aos serviços de educação, saúde, lazer, cultura, assistência social, segurança alimentar, segurança pública, dentre outras. (BRASIL, 2009, p. 4).

Verificamos que este trabalho articulado, proporcionando a inserção dos moradores aos diversos equipamentos públicos, foi executado em momentos pontuais. Esse trabalho que vislumbraria um processo de autonomia e reconhecimento dos canais não foi realizado de forma articulada, as assistentes sociais passavam as informações necessárias aos munícipes, porém, como elas expressaram, muitas vezes sem o detalhamento necessário. Ademais, as entrevistas expressaram que por ter as articulações unicamente em momentos específicos, o atendimento a diversas demandas de outras secretarias passaram a ser conduzidas por elas nas áreas de intervenção. De acordo com as entrevistas, como o tempo é escasso, atender a estas solicitações gera impacto na condução do processo participativo, conforme explicita Mariana: "às vezes, vem alguém perguntando onde deve levar a guia para fazer exame, perguntando até que exame é esse, sabe?! A gente para, dá atenção e direciona, mas você entende que é um tempo que eu poderia fazer outra coisa? Não que não seja importante (...)".

Em 6 de dezembro de 2015, ao participarmos da cerimônia de entrega dos títulos de regularização fundiária, o prefeito Luís Marinho lançou o Programa "Morar Mais Legal" que terá o intuito de capacitar os síndicos sobre os canais da prefeitura e suas atribuições, para que possam demandar aos departamentos específicos os serviços para a preservação dos conjuntos habitacionais. No entanto, a realização desse programa ficará a cargo da Secretaria de Habitação, que permanecerá na área de intervenção por mais seis meses após o pós-ocupação[66]. Diante do exposto, vemos que a organização da estrutura governamental a fim de obter um trabalho articulado não aconteceu expressivamente e poderá seguir essa característica num futuro próximo, caso o planejamento não seja revisto, afinal conforme apontado por Sara "construir um trabalho de todos demanda tempo e uma forma de comunicação que até hoje a gente não tem e para ter necessita de uma mudança no jeito de fazer que pode demorar anos".

Explicitamos que não encontramos evidencias de condicionantes políticos para a existência da inarticulação entre as secretarias da prefeitura de São Bernardo do Campo.

[66] Essa Fase inicia-se imediatamente após a conclusão das obras/serviços, mudança dos beneficiários para a nova unidade habitacional ou a conclusão de melhoria habitacional, quando for o caso, e terá a duração de 6 (seis) a 12 (doze) meses.

7.1.2 Alocação Recursos Financeiros

Entendemos que a subcategoria recursos financeiros expressam as condições orçamentárias para o desenvolvimento das ações participativas. Esta foi citada poucas vezes, porém evidenciamos que a sua presença proporcionou que outras capacidades de governo como, por exemplo, a contratação de recursos humanos (capacidade administrativa) pudesse ocorrer. Além disso, com a existência do recurso foi possível realizar as ações do projeto de trabalho social, conforme explicitou Tássia "ter dinheiro para fazer o projeto é uma coisa muito importante", incluindo as capacitações para os moradores do Conjunto Habitacional Três Marias, conforme veremos abaixo.

A capacidade financeira aparece como um instrumento relevante tanto para a condução das ações técnicas sociais quanto para as ações de obra, uma vez que o corpo de funcionários que compõem a administração direta é reduzido, conforme evidenciado em entrevistas. No item sobre a capacidade técnica, analisaremos como foram conduzidas as ações desenvolvidas pela gerenciadora e sua relação com a contratante (Secretaria de Habitação).

Ao falarmos sobre o recurso, Sara citou a importância de ter o recurso para a realização do projeto, já que possibilitou a contratação da gerenciadora do trabalho social. Durante a implementação da urbanização algumas etapas ocorreram concomitantemente como, por exemplo, as obras de urbanização, as remoções e entrega das unidades habitacionais do Conjunto Habitacional Três Marias, sendo fundamental a presença dos funcionários em campo:

> Ter recurso foi um diferencial, porque foi muita coisa concomitante e se a gente não tivesse a equipe da Synergia trabalhando, a gente não ia conseguiria. A contratação é positiva, porque a gente não consegue dar conta do trabalho sozinha (...) (Entrevista concedida pela assistente social Sara Bernardes – D26).

Além disso, parte do recurso foi destinado à capacitação de síndicos no Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais (SECOVI) demonstrando que havia recurso destinado à capacitação dos moradores, conforme evidencia Fabiana:

> Eles pagaram curso para a gente pelo SECOVI, de administração condominial, e todos os síndicos quiseram. A prefeitura pagou pra todos, tem um curso, um curso reconhecido e caro (Entrevista concedida por Fabiana Nunes, moradora e síndica de um dos blocos do Conjunto Habitacional Três Marias – J9).

O mesmo curso foi pago para os moradores que se instalaram nos conjuntos habitacionais do Sítio Bom Jesus, para Julia (moradora do sítio) a ação da prefeitura teve caráter educador, para que eles pudessem preservar a nova moradia.

> Olha filha, teve curso com professor e tudo mais, além das meninas falarem é muito do que é devido. A prefeitura pagou curso e a gente foi lá ter a aula para como cuidar do nosso apartamento e pra gente saber como viver aqui, o que precisa de regra, o que tem que pagar, como a gente tem que fazer a organização de tudo do condomínio. É assim, o síndico vai se preparar para ajudar o povo todo, e as meninas faziam reunião do que a gente tinha aprendido. Você viu meu bloco, não viu? Tu acha que ele tem a perder para os prédios do centro, o meu tem até grafiato. Mas, por quê? Porque, a gente aprendeu que tem que dar valor ao que é nosso. Isso é conquista nossa mais a prefeitura. (Entrevista com Julia Gonçalves, moradora do Sítio Bom Jesus – G3).

Nota-se que a que a questão dos recursos voltados às capacitações está ligada à forma como o planejamento foi concebido, logo se atrela à capacidade técnica (subcategoria planejamento).

Uma das entrevistas realizadas pontuou outra faceta sobre a condução dos recursos do trabalho social e as suas prioridades. Segundo a entrevistada, nem sempre o que é apontado pelas técnicas como atividades relevantes para a população é custeado, já que as ações seguem interesses políticos. Dessa forma, os recursos financeiros ligam-se ao quesito político – evidenciar determinadas ações em detrimento de outras para que dê visibilidade ao trabalho:

> Ah a coisa dos recursos é complicado, as prioridades que se dão. A gente está dentro da política, às vezes, você propõe uma atividade, que foge um pouco desse escopo, e eu preciso pedir recurso para onde eu trabalho, que pede para a prefeitura e onde eu trabalho fala "não, essa atividade tem que ser um evento, para dar publicidade, você não foi paga para isso". E isso é difícil, porque você não consegue colocar os projetos em prática. Não consigo focar em temas maiores, e a gente que é formada, quer colocar coisas em prática, mas você não consegue, porque você é barrada, porque tem outras prioridades (Entrevista com a assistente social Mariana de Melo – E9).

O trabalho a ser conduzido para que a participação seja ativa poderia prever a transparência no quesito dos recursos, onde estes estão sendo aplicados, se seguem as

demandas da população, ensejando o controle social. Não encontramos indícios de que essa seja a premissa da organização financeira.

7.1.3 Alocação de Recursos Físicos

Esta subcategoria expõe a disponibilidade das condições materiais (equipamentos e infraestrutura) de trabalho da equipe na implementação do processo participativo. Foi expressa com detalhes unicamente pela assistente Sara, ao realizar a comparação entre a antiga coordenação do trabalho social e a vigente. Para as demais entrevistadas, os recursos existentes suprem as demandas cotidianas e são adequados aos processos executados.

Sara, ao explicitar sobre a organização existente na gestão anterior (prefeito William Dib - 2004 a 2008), ressaltou:

> (...) a gente não tinha equipamento para trabalhar. Não tinha impressora, não tinha computador, computador era um para cinco. Então, a gente tinha dificuldade bem grande para trabalhar, não tinha carro, era mais trabalhoso. Com a Tássia teve mudança qualitativa da estrutura de equipamento (...). (Entrevista concedida pela assistente social Sara Bernardes – D3).

Tanto os recursos financeiros quanto os recursos físicos não foram apontados como obstáculos. O valor referente ao trabalho social nos Três Marias foi de R$ 1.830.516,00 (contrapartida do município e repasse do governo federal) e R$ 3.163.416,00 no PAC Alvarenga (contrapartida do município e repasse do governo federal). De acordo com as entrevistas, no decorrer do tempo e com os obstáculos causados pelos atrasos de obras, o valor referente ao trabalho social findou-se e administração municipal teve que realizar o trabalho com a administração direta e, em alguns momentos, com aportes financeiros não incidentes no valor total do contrato para a contratação da gerenciadora.

7.2 Capacidades Institucionais no Processo Participativo de Urbanização

As capacidades institucionais são as que trazem as normas que orientam a participação social na administração pública, ou seja, evidenciam as diretrizes que norteiam e estruturam a forma como devem funcionar os espaços participativos. É a capacidade de fazer acontecer e

valer as determinações que dispõem sobre a interação entre a Sociedade/Estado e seus objetivos. O cumprimento desses regulamentos, portarias e instruções normativas revelam a existência de capacidades na esfera institucional.

7.2.1 Normatização

As evidências citadas mostram as facilidades e dificuldades das assistentes sociais da esfera municipal em fazer cumprir as normas existentes. Já mostramos que um dos gargalos da execução do trabalho social e concomitantemente da execução de um trabalho participativo é a coexistência de normas e seus requisitos que destoam da capacidade existente em diversos municípios. Para as entrevistadas, as exigências das normas e a proposição dos eixos temáticos não são adequadas à realidade da gestão municipal. Ao mesmo tempo consideram que as regras mostram, ao menos, um caminho para ser seguido:

> Eu acho que quem faz as normas não trabalha na área, eu acho que nunca foi para a área, porque fazem umas exigências que muitas vezes é impossível a gente cumprir, principalmente no que se refere a educação socioambiental. Porque, a demanda que a gente tem na questão da mobilização e da geração de renda, porque não adianta a gente dar a casa, se a gente não consegue gerar renda, porque ele não vai conseguir arcar com uma casa regular. A gente acaba se apegando a esses dois eixos (...) (Entrevista concedida pela assistente social Sara Bernardes – D13).

> Sobre os eixos das portarias, então eu acho que assim foi importante ,porque são itens que foram avaliados, que eram importantes serem introduzidos.No entanto, hoje eu acho que a gente tem que avançar mais, por exemplo, o trabalho social, ele não tem é (...) não pode dar pra ele toda essa responsabilidade, porque o trabalho social não é ele que vai garantir que todo mundo tenha emprego, que todo mundo vai para escola, ele não tem esse poder. Ele pode contribuir para, através das conversas com as outras secretarias, através de aumentar a relação das redes locais. Ele possibilita que isso possa acontecer, mas não pode dar ao trabalho social essa responsabilidade, né? É muita responsabilidade, se cria uma expectativa na equipe técnica social (...) ela não tem o poder pra ficar mandando nas outras secretarias. Eu sempre digo para o pessoal que a secretaria de habitação ela acaba sendo uma mini prefeitura, mas não pode e a gente fica naquela ansiedade, né? Vai fazendo, fazendo, fazendo, mas não a gente tem que fazer o seguinte: tem que ter parâmetro sim, tem que ter metas, mas a gente tem que ter saber os nossos limites, até aonde a gente pode ir (...). E não pode ser dada essa responsabilidade para o trabalho social, uma coisa é você fazer uma pesquisa aqui na prefeitura de São Bernardo, agora você vai numa prefeitura do interior e é pra todos a normativa 21, é pra todos, é pra o país inteiro. Então não pode, tem que saber a realidade local, a realidade nossa aqui de São Bernardo é completamente diferente daquela do Picos do Piauí. (Entrevista concedida por Márcia Gesina, coordenadora do Departamento de Trabalho Social de São Bernardo do Campo – B4).

Para Mariana de Melo:

> As normas engessam, porque você tem um mesmo padrão que você tem que seguir em todo o Brasil. Em um ponto é bom, mas por outro você fica engessada. Trabalhar os eixos é difícil, mas é bom ter, para dar direção. Gestão ambiental é difícil, por exemplo, os temas são difíceis (Entrevista concedida pela assistente social Mariana de Melo – E10).

A visão dual sobre as normas referentes ao trabalho social é reafirmada em outra entrevista:

> É um dificultador para o trabalho, porque, por exemplo, esses normativos têm coisa que não é nada prático. Eu acho que é bom e ruim. Muitas vezes, você não sabe se está fazendo uma coisa certa ou uma coisa errada. (Entrevista concedida pela assistente social Flávia Galis – C15).

Na visão da assistente de projetos sociais da CAIXA Kátia Lyrio, que acompanhou o desenvolvimento dos projetos no primeiro ano de execução, a condução do trabalho social executado pela Secretaria de Habitação de São Bernardo do Campo era considerado um dos melhores entre as prefeituras de São Paulo e seguia os objetivos da norma, porém alguns eixos do trabalho social foram tratados de forma simplificada ou como ela expressou de forma sutil.

As funcionárias da CAIXA que acompanharam o projeto de trabalho social esclareceram que as normas sempre foram cumpridas pelo Departamento de Trabalho Social da prefeitura de São Bernardo do Campo, as diretrizes que compunham o COTS foram acatadas pelo município, entretanto, alguns assuntos ligados aos eixos de execução do trabalho social poderiam ter sido executados com mais detalhes e qualidade. Citaram, especificamente, as atividades ligadas à Educação Sanitária e Ambiental.

De uma forma geral, no que concebe a execução das normas, as entrevistadas concluíram que o trabalho executado seguiu as diretrizes preconizadas pelo MCidades.

7.2.2- Canais institucionais de participação

Sobre a necessidade de implementação de esferas participativas apenas foi citada a obrigatoriedade da Comissão de Urbanização e Legalização (COMUL) e a existência da Comissão de Acompanhamento do Projeto (CAP), como instâncias necessárias na viabilidade do projeto, atuando como um canal representativo da comunidade nas questões gerais do

projeto. A esses representantes eram relatadas as informações sobre o projeto, dito como um "primeiro desenho", que com o diálogo sofriam alterações, de acordo com o que a comunidade demandava. Além disso, estavam presentes nos plantões sociais, reuniões e assembléias acompanhando tanto as atividades do trabalho social quanto as das obras.

A CAP foi formada, no bairro Sítio Bom Jesus, durante a execução do projeto do PAT PROSANEAR seguindo as especificações da participação comunitária. Atuou como um instrumento de gestão participativa para as decisões e acompanhamentos do projeto.

A COMUL se estabeleceu no Sítio Bom Jesus na execução do PAC, muitos de seus componentes já atuavam pela CAP. Nas entrevistas, evidencia-se a necessidade legal de sua formação, instituída pela Lei Municipal 5959/2009, a qual normativamente deve deliberar e acompanhar as políticas de urbanização e legalização. Entretanto, em entrevista com as assistentes sociais evidenciou-se que o papel da CAP é mais expressivo, devido à sua existência anterior:

> A COMUL (...) é pra abranger mais gente e é obrigado a ter COMUL. A CAP foi meio que antes do projeto. E até hoje elas estão junto. A CAP, eu vejo isso, eles são mais importantes, porque eles estão desde o início, quando começou a ter contato. Eles falam que desenharam o projeto no chão, e colocar as plantas no chão. (Entrevista concedida por Flávia Galis, assistente social – C6).

Já no Conjunto Habitacional Três Marias, não existiu nenhuma dessas comissões:

> A CAP, a COMUL e os síndicos. A CAP, eles ajudaram muito na época de urbanização mesmo. A COMUL, hoje, não teve muita participação efetiva. Nos 3 Marias não teve COMUL, sempre foram os síndicos, síndicos, eles estão vivendo, eles estão na vivencia do dia a dia. (Entrevista concedida por Sara Bernardes, assistente social – D27).

A partir das entrevistas, tornou-se claro que a existência da COMUL cumpre seu quesito normativo, porém não possui tanta interferência na condução dos projetos. A CAP e os síndicos são meios de representação mais atuantes.

7.3 – Capacidades Políticas no Processo Participativo de Urbanização

Essa subcategoria de capacidade de governo refere-se à incorporação do processo participativo na tomada de decisão e na condução do projeto de intervenção. Dessa forma,

explicita como são realizadas as negociações, os diálogos e as mediações entre as demandas e interesses diversos dos atores (a sociedade e os parceiros).

No caso desta pesquisa, encontramos as seguintes subcategorias: Direcionamento Político, Liderança e Mobilização.

De antemão, explicitamos que parcerias firmadas com atores externos não ocorreram de forma expressiva. As relações estabelecidas na realização da urbanização restringiram-se ao apoio das secretarias, conforme indicado no item sobre capacidades administrativas, a parceria firmada com algumas concessionárias de serviços na condução de palestras aos moradores das unidades habitacionais do Sítio Bom Jesus e do Conjunto habitacional Três Marias e, de forma menos expressiva, com ONGs na elaboração de atividades voltadas aos eixos do trabalho social.

7.3.1- Direcionamento Político

Esta subcategoria emergiu neste trabalho como uma evidência de que a participação foi um quesito incorporado à realização da intervenção urbana. Essa atuação não se limitou, apenas, ao momento da urbanização. Foi relatada a importância dada ao Orçamento Participativo e ao Plano Plurianual como instâncias de participação e construção de objetivos demandados pela sociedade, conforme explicitado pela entrevistada Sandra: "O prefeito comentou na entrega da documentação da importância da gente participar para construir o que é nosso".

No decorrer das entrevistas, notamos que ocorreu, apenas, a divulgação destes canais, a informação de que eles existem e quando ocorrem. A justificativa encontrada para essa limitação seria o próprio escopo das atividades do trabalho social, que envolve diversas etapas e eixos e a falta de parceria interna à prefeitura. As assistentes ressaltaram que a divulgação e a informação sobre o que são os canais de participação perpassam o trabalho social, mas não seriam quesitos a serem desenvolvidos unicamente por elas.

Sara evidenciou que a participação da população nos Orçamentos Participativos é uma agenda do município e que, no decorrer dos últimos anos, a participação vem aumentando. Ademais, foi lançado o programa "Morar Mais Legal" que terá o intuito de explicar aos

moradores o que são e para que servem os orçamentos participativos e outros canais e instâncias participativas do município:

> Eles tinham que ir no OP, ir no PPA eles tinham que procurar esse canais, que ai gente tem que trabalhar isso, porque a gente vai sair. Procurar as secretarias, pra não ficar essa demanda vindo pra gente e a gente repassar. É essa orientação que a gente vai dar nesses próximos seis meses, desvincular a secretaria de habitação da vida deles. (Entrevista concedida pela assistente social Sara Bernardes – D25).

No que concerne ao projeto desenvolvido no Sítio Bom Jesus e no Conjunto Habitacional Três Marias, encontramos dados que demonstram que o projeto inicial foi concebido com participação da comunidade e que esta é vista como fundamental, para que as pessoas se apropriem da cidade:

> Olha, a Tássia quando veio pra cá não era secretária nem nada, era assim igual as meninas. Ela veio trouxe o mapa, tudo da região, e sentou com a gente no chão da associação, para que nós traçasse o que seria feito. Olhe, isso faz muito tempo, foi lá pra 2005, e foi a gente que conseguiu tudo isso aqui. (Entrevista concedida por Julia Gonçalves, moradora do Sítio Bom Jesus – G2).

> O projeto foi riscado no papel para a execução da obra, pode mudar o traçado, e é aí que pega, entra Valdomiro, Risomar. O projeto vai sair numa rua que essa rua prejudica o morador, nós podemos interferir e mudar o projeto. Se nós temos o centro comercial aqui no Sítio é interferência da comissão[67]. (Entrevista concedida por Valdomiro Ferreira, morador do Sítio Bom Jesus e componente da CAP – H3).

Com relação ao Conjunto Habitacional Três Marias, a moradora Fabiana ressaltou que desde o início foi elucidado como seria o local do reassentamento e que a prefeitura organizou visitas e o acompanhamento paulatino das obras. Essa afirmação segue o preceito estabelecido na Instrução Normativa Nº08, vigente à época;

> Deve-se viabilizar o processo permanente e constante de informação da população sobre o desenvolvimento do projeto físico, sendo a transparência um elemento essencial na construção do processo participativo e na relação de confiança entre técnicos e população. (BRASIL, 2009, p. 4).

De acordo com a Instrução Normativa Nº 08, a construção do trabalho social tem entre seus objetivos a autonomia dos moradores, através de um processo pedagógico de construção da cidadania e do direito do cidadão. Essa prática dá-se no cotidiano das ações em área, a qual

[67] O entrevistado refere-se à Comissão de Acompanhamento do Projeto.

segue os parâmetros dialógicos, tentando inserir os moradores a tomar parte do processo de transformação do ambiente físico e de inserção social.

Nas entrevistas com os moradores, tivemos a compreensão de que as atividades foram conduzidas tendo como base as informações sobre o projeto e baseado no diálogo. Além disso, há indícios de que a forma de condução foi pedagógica. Os moradores ressaltam que a atuação das assistentes era como a de uma professora:

> Essas meninas educaram, educou muito viu, as meninas tudo são muito paciente, orienta, e fala tudo, pede opinião (...) Você tem que ver elas falando das coisas, fica até de queixo caído. (...) Elas faziam o trabalho delas, elas fazem reunião, elas orientam, explicando, preparando bem, dando aula (Entrevista concedida pela Raimunda Risomar, moradora do Sítio Bom Jesus – F1).

Para as assistentes entrevistadas, o processo todo primou pela participação dos moradores, para tanto se firmou a Comissão de Acompanhamento do Projeto (CAP) no Sítio Bom Jesus com o intuito de que os moradores eleitos participassem de todas as etapas a serem desenvolvidas. No Conjunto Habitacional Três Marias, o papel de acompanhamento foi atribuído aos síndicos eleitos. Os relatórios descrevem que a escolha dos representantes foi realizada através de eleição no bairro. A atuação da CAP é vista como relevante, pois estavam presentes nas ações e participando das decisões:

> Sempre eu participei, a gente era chamado. Primeiro, todos os meses tinha reunião com a gente. Eles trabalhavam bonzinho. A gente era chamado, tudo que ia fazer aqui eles passavam pra gente, perguntava o que a gente achava, que era bom, se era ruim. Tem muita coisa que a gente falava e eles sempre ouvindo. A gente fazia reunião na sede, na rua, fazia teatro, como era e como tava melhorando, porque aqui era favela feia (...). A gente sofreu muito. (Entrevista concedida por Raimunda Risomar, moradora do Sítio Bom Jesus e componente da CAP – F4).

No relatório, especificamente no item aspectos facilitadores, citam a presença constante da CAP como um facilitador das ações, além disso, pontuam que a participação da população no início do projeto, foi fundamental para pactuar as atividades. De acordo com a Sara, "o processo de participação foi sempre direto, então tudo que nós fazíamos tinha a participação deles, tanto a aprovação do projeto quanto todos os critérios de atendimento".

Para o morador Valdomiro, o que fez o projeto ter o impacto de mudança na vida dos moradores do bairro, resolvendo os problemas da comunidade é a ligação entre a secretaria de habitação e as lideranças e comissões instituídas:

> O bom nosso somando as liderança, a comissão, junto com a secretaria de habitação, que a gente está resolvendo os problemas (...). A gente ser liderança facilita o trabalho da prefeitura. Se não fosse a gente, não é tirando o mérito dele, se não fosse a gente chamar, exigir pra eles, nem ia todos nas reuniões, mas é mérito deles (Entrevista concedida por Valdomiro Ferreira, morador do Sítio Bom Jesus e componente da CAP – H8).

Outro ponto colocado nas entrevistas é a abertura à comunidade existente na Secretaria de Habitação e ao atendimento das servidoras:

> O ponto positivo da prefeitura de São Bernardo do Campo é o acesso. Os moradores conseguem marcar uma reunião com a secretária de habitação, com a coordenadora do social, que em outra prefeitura isso não acontece. Aqui eu já participei de várias. Isso é um ponto muito forte de São Bernardo. (Entrevista concedida por Mariana de Melo, assistente social – E8).

Um entrave relatado na execução do processo participativo foram as informações dissonantes que chegavam aos moradores, via vereadores de partidos da oposição, o que gerou desconfiança por parte dos moradores e demonstrou uma possível falta de capacidade de governo em articular esses atores na condução do processo.

> (...) daí você faz uma reunião com o morador, fala uma coisa e vem um vereador e quer participar da sua reunião, que não tem nada a ver, fala uma coisa que não tem nada a ver. Talvez, a solução fosse mostrar para eles o que a gente quer e o que aquele pessoal vai receber, acho que falta isso. Sem contar que cada partido tem suas metas, né?! (Entrevista concedida por Mariana de Melo, assistente social – E11).

Ao analisarmos a condução política, verificamos que as capacidades técnicas são congruentes ao direcionamento político dado, ou seja, a forma de condução técnica facilitou o estreitamento das relações entre a Secretaria de Habitação e a população. A participação delineada no projeto, conforme mostram os dados, foi voltada à informação sobre as atividades e, pontualmente, previu a deliberação conjunta. Logo, tanto o direcionamento político quanto a gestão do processo participativo voltaram-se prioritariamente à participação informativa, ou melhor, a participação como escuta (TEIXEIRA, 2014).

As conversas informais concedidas por funcionários da CAIXA apontaram que não houve participação popular no PAC Alvarenga, entretanto ao contrapor as informações advindas dos moradores, pudemos aferir que esta ocorreu. Supomos que a afirmação do agente financeiro (CAIXA) deu-se pelo seu papel de verificar se as ações se relacionam plenamente com as diretrizes normativas. Ouvimos, nas mesmas conversas, que as iniciativas

do município foram pioneiras, porque deram "voz aos moradores" até na escolha de apartamentos. Então, analisamos que o projeto inicial propôs diversas ações que não aconteceram, de acordo com o que foi programado. Provavelmente, a expectativa criada com o projeto foi mais alta do que as ações implementadas, gerando essa posição por parte da CAIXA.

7.3.2 Liderança

A questão da liderança surgiu ao exprimirem que a constante presença das assistentes sociais e da secretária de habitação, Tássia de Menezes Regino, nas duas áreas e a forma de atuação delas. Ademais, Sara ressaltou que Tássia imprimiu uma nova gestão à Secretaria de Habitação e sempre esteve presente tentando a articulação com outras secretarias da prefeitura de São Bernardo do Campo. Conforme veremos adiante, o quesito técnico e a experiência dela foram explicitados de forma recorrente pelos entrevistados.

Em entrevista com a secretária de habitação, percebemos que a sua inserção na gestão do município demandou negociação com o prefeito, no que se refere à composição da equipe:

> Na verdade, a estruturação do quadro de técnicas sociais própria da prefeitura foi montada a partir do governo é da gestão do Marinho. Existia um concurso que tinha sido feito antes da gente, mas esse concurso, as pessoas não tinham sido chamados. Então, quando nós assumimos, nós chamamos. E em 2009, nós fizemos a primeira composição de um trabalho social aqui SEHAB de São Bernardo do Campo. E um conjunto de cargos que existiam, mas eles eram pra nomeação de pessoas ligadas aos vereadores, eu fiz um acordo com o Marinho. Na entrada, nós fizemos um balanço de tudo que tinha pra fazer e fizemos um acordo, e esses cargos foram para as assistentes sociais, que já prestavam serviços para a prefeitura. (Entrevista concedida por Tássia Regino – A5).

Quando Tássia assumiu a secretaria de habitação convidou Márcia Gesina para assumir a coordenação do trabalho social do município e manteve no departamento as funcionárias que já atuavam nas áreas[68] na gestão anterior. A coordenadora, por sua vez, já tinha experiência com os projetos de urbanização, com movimentos sociais e havia sido coordenadora do trabalho social no município de Santo André[69]. Márcia, que trabalhara com Flávia em Santo André, convidou-a para fazer parte de sua equipe. Dessa forma, podemos

[68] Informações obtidas em entrevista com Sara Bernardes e Tássia Regino.
[69] Informação obtida em entrevista com a coordenadora Marcia Gesina Geraldo de Oliveira.

verificar que as escolhas deram-se pela capacidade e confiança, o que facilita a coesão em torno dos objetivos estipulados.

Nas entrevistas com os moradores e em conversas informais nas assembléias que participamos, percebemos que estas assistentes eram vistas pelas comunidades como lideranças. Os relatos são de que a presença constante, aliada ao conhecimento técnico e à forma de atuação em área, fez com que fosse vistas como "pessoas que ajudam a gente a ser mais, a entender mais, que a gente pode confiar, sabe?", conforme explicitou a moradora Júlia.

O prefeito do município, Luiz Marinho, foi citado algumas vezes. A visão dos moradores sobre ele é como uma espécie de garantidor do processo. Como expressou Sandra sobre a ida para o Conjunto Habitacional Três Marias: "Muitos prometeram, mas o único que fez mesmo acontecer foi o Luiz Marinho." A proximidade entre a população e as assistentes sociais, incluindo a secretária de habitação, faz com que os moradores as vejam como líderes: "(...) o nosso contato, o nosso vinculo é a secretaria de habitação, elas escutam e nos orientam" (Entrevista concedida por Sandra Aparecida, moradora e síndica de um dos blocos do Conjunto Habitacional Três Maria- I6).

Essa relação fez com que a participação de moradores na mobilização da comunidade pudessem ser executadas. Conforme exposto pelas assistentes, a clareza nas informações, ouvir os moradores e atendê-los fez com que o projeto tivesse credibilidade.

Ademais, a entrevistada Flávia pontuou que a secretária conduz o processo com o objetivo de dar autonomia às assistentes na condução do trabalho, o que corrobora com o papel de liderança que elas exercem:

> Tudo gira em torno de quem está no comando, quem tem esse papel assim, eu sou o dirigente, sabe. Porque, aqui a gente tem um poder, poder que eu digo assim, é meio que um poder de decisão das coisas, que eu não tenho que toda hora recorrer a Márcia que é a diretora do trabalho social (Entrevista concedida por Flávia Galis, assistente social – C19).

A capacidade de liderança na condução do processo participativo foi crucial para na construção do formato do trabalho executado.

7.3.3 Mobilização e Comunicação do Processo Participativo

Em alguns momentos, as entrevistas evidenciaram a forma de mobilização seguida na gestão do processo participativo ocorreu com o auxílio da Comissão de Acompanhamento do Projeto para mobilizar as pessoas a participarem. De acordo com Julia, "ter a proximidade com o pessoal facilita muito, porque as meninas falam com a gente e a gente passa o recado". Como expusemos no item acima, no aspecto da participação da população na mobilização da comunidade, a capacidade de liderança está ligada à capacidade de mobilização.

Além disso, os espaços de participação – plantões sociais semanais, reuniões e assembléias - foram instrumentos para comunicar as fases de implementação do projeto e espaços para possibilitar o diálogo.

Outro aspecto informado foram as mobilizações em busca de parceiros, para ministrar palestras sobre a utilização dos recursos das concessionárias, a saber, a Comgas, a Eletropaulo e a Sabesp. Por fim, nos relatórios, há a descrição de visitas realizadas às obras do Sítio Bom Jesus e ao Conjunto Habitacional Três Marias como, por exemplo, a delegação de Gana e representantes do Banco Mundial, este último concedeu empréstimo ao município para o Programa Mananciais.[70]

7.4 – Capacidades Técnicas encontradas no Processo Participativo de Urbanização

As capacidades técnicas referem-se à dimensão cognitiva desenvolvida para o desenvolvimento do processo participativo. Entendemos que dentro dessa esfera estão contempladas as habilidades e o conhecimento do corpo de funcionários que atuam no processo de urbanização. Dessa forma, essa dimensão é composta pelo método desenhado e sua adequação aos quesitos participativos e aos objetivos expressos no projeto. Essa formulação envolve a forma que se inclui os moradores no processo e revela a escolha política adotada na condução da intervenção.

[70] O Programa Mananciais tem como objetivo preservar a qualidade dos recursos hídricos da Represa Billings. O empréstimo concedido será destinado á urbanização de assentamentos e a gestão sustentável do território.

Dentre as características técnicas que encontramos na pesquisa de campo destacam-se: Recursos Humanos, Planejamento e Gestão do Processo Participativo.

7.4.1 Recursos Humanos

A análise sobre os recursos humanos refere-se à disponibilidade, à qualidade dos profissionais e, nesse âmbito, a possibilidade de capacitação na condução do processo participativo no projeto de urbanização.

O trabalho de participação, como expresso anteriormente, deve ser desenvolvido de forma multidisciplinar (BRASIL, 2010), logo as capacidades não se restringem unicamente ao setor competente pelas ações do trabalho social, mas antes pela equipe que participa da intervenção como um todo.

De uma forma geral, sobre a qualidade do trabalho, os moradores apontaram que as técnicas possuíam conhecimento sobre o que estavam realizando, além de expressarem que o contato e a execução do trabalho tiveram como diretriz a relação direta com a população, conforme identificado nessa entrevista:

> O contato com os moradores, que a Sara assim, ela conhece, ela sabe de praticamente caso por caso, elas tem esse conhecimento, elas ouvem. De uma forma, eles tenta resolver. Elas tentam resolver, mas tem coisa que também é para o morador fazer (...) (Entrevista concedida por Fabiana Nunes, moradora do Conjunto Habitacional Três Maria – J6).

Para além da visão dos moradores, as assistentes sociais pontuam que a experiência daquelas que coordenam o trabalho social, Márcia Gesina Geraldo Oliveira (coordenadora) e Tássia de Menezes Regino (secretária de habitação), foi fundamental para o andamento do processo participativo e para o crescimento profissional. Sara, que estava na Secretaria de Habitação antes da nova gestão, disse que a forma como o trabalho social foi conduzido fez com que o objeto do trabalho fosse alterado:

> E a experiência da Márcia, como assistente social, ela contribuiu muito para a gente. Nessa questão de escolha de blocos, que era uma coisa que a gente nunca havia feito (...).
> A Márcia é uma super chefe, além dela ter conhecimento da prática e da teoria muito grande e de orientar muito bem a gente na questão do trabalho social, ela consegue saber de todos os projetos que está acontecendo e desenhar, às vezes, algumas saídas em algumas situações (...)

> A Tássia, o fato dela também ser assistente social, ela acaba pegando mais pesado com a gente. Ela sabe, a gente não consegue... não dá dó nela ... ninguém dá dó nela. Ela é muito exigente, ela sabe. Ela é muito exigente, ela sabe tudo de todos. E o PAC Alvarenga e os 3 Marias como é projeto lá atrás dela ,então não tem como, ela sabe exatamente o que foi desenhado no projeto e o caminho que a gente tem que seguir. Mais ajuda do que atrapalha, ela é muito exigente, ela cobra muito e ela cobra resultado. Mas é uma cobrança que foi bom. Ela tem as chatices dela, mas foi bom pra mim como profissional, eu aprendi muito. O crescimento que eu tive de 2009 pra cá, profissionalmente falando, tem muito a ver com a forma que a Márcia, a dinâmica que a ela colocou no trabalho das técnicas aqui embaixo e a dinâmica que a Tassia imprimiu na secretaria como um todo, porque hoje a gente conhece o projeto como um todo, desde a engenharia como vai ser, do plano de obras, o plano de ataque, acompanha tudo (...) e isso ajuda muito, porque a gente consegue se conversa. (Entrevista concedida por Sara Bernardes, assistente social – D18).

Tanto a Márcia Gesina como a assistente Flávia já possuíam experiência em urbanização, provenientes do trabalho executado em Santo André na segunda gestão do prefeito Celso Daniel (1997-2002). Além disso, Tássia Regino também possuía experiência pretérita, tendo atuado como consultora de reassentamento, trabalho social e participação comunitária no BID e em outras entidades públicas como, por exemplo, a Companhia Energética do Estado de Pernambuco. Alguns moradores discorreram sobre a forma como ela atuava nas visitas às áreas e sobre a escolha dela como secretária:

> A Tássia começou com o projeto na gestão Dib, prefeito Dib, aí o Marinho foi pra prefeitura e o Marinho conservou ela, "você que já ta com a mão na massa, vai continuar com a mão na massa". A Tássia é uma secretaria muito competente e quis ajudar a população. (Entrevista concedida por Valdomiro Ferreira, morador do Sítio Bom Jesus – H7).

Além da questão da qualidade, outro ponto salientado foi a capacitação existente na secretaria. Nos relatórios constam algumas palestras e oficinas, em que todos da coordenação técnica social participam, entretanto do escopo de 48 volumes de relatório, há a descrição somente de oito palestras/oficinas, o que é justificado pelas entrevistadas por muitos desses cursos serem a distância. Flávia considera que a capacitação é um requisito da forma como é conduzido o trabalho:

> O bom é que a Márcia quer ver a inscrição nos cursos e faz toda a diferença. E isso é bom, porque, você vai se deixando levar e nunca faz, porque o trabalho vai te engolindo. E a Márcia escreve e diz pra gente ir. (Entrevista concedida por Flávia Galis, assistente social- C17).

Contudo, um dos fatores que impõem limite à condução participativa e ao desenvolvimento do trabalho social é o número de funcionários da equipe própria. A contratação via gerenciadora é vista como algo positivo. Estabelece-se uma parceria, porém o tempo de trabalho da contratada limita-se ao espaço temporal estabelecido em contrato, que muitas vezes não acompanha o período total de intervenção. De acordo com as entrevistadas, algumas ações não puderam ser realizadas ou foram postergadas, devido à equipe ser reduzida e a demanda ser excessiva. Nos relatórios há evidências dessas afirmações: "Neste mês a demanda de trabalho foi deveras intensa, havendo dias em que as atividades perduraram 14 horas - relatório de execução do trabalho social encaminhado à CAIXA – (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2010a, p. 23). Em outros relatórios, no item 'Aspectos Dificultadores", há a questão do período de chuvas, que mobiliza as assistentes para trabalhar em áreas de risco, paralisando o trabalho desenvolvido nas áreas dos projetos.

7.4.2 Planejamento e Gestão do Processo Participativo

Na análise sobre o planejamento focamos a organização para conduzir a participação e os impactos existentes nesse processo.

Nos relatórios descreve-se que o projeto contou com reuniões semanais entre aqueles que estavam constantemente envolvidos na implementação da urbanização (os três departamentos: obras, trabalho social e regularização fundiária). Ocorria monitoramento das ações com o objetivo de esclarecer as intercorrências e realizar as reprogramações necessárias. Entretanto, durante os cinco anos de urbanização, percebemos claramente o descompasso entre o que era firmado em reunião e a execução das ações. Prioritariamente, o trabalho participativo foi desenvolvido pelas assistentes sociais do Departamento de Trabalho Social.

Durante as visitas, notamos que as coordenações se envolviam, apenas, nos momentos cruciais em que eram demandadas. No caso específico, a equipe de regularização fundiária esteve presente no início do projeto, para explicar aos moradores sobre como se daria a titulação da área e, posteriormente, esteve presente no Conjunto Habitacional Três Marias, no momento próximo à concessão da titulação. Os esclarecimentos prévios foram realizados em reuniões com os síndicos e, posteriormente, ocorreram as assembléias, para esclarecer aos

moradores as etapas e qual o tipo de adesão seria possível – Concessão do Direito Real de Uso ou o Instrumento de Compra e Venda (a ser registrado entre a prefeitura e o morador).

Ao questionarmos as técnicas sobre os maiores obstáculos na condução do processo participativo e no desenvolvimento do trabalho social, elas apontaram os problemas das obras e a falta de participação deste setor nas regiões de intervenção:

> Neste período não houve o acompanhamento do físico nas intervenções, levando ao desgaste das técnicas, devido às reclamações dos moradores sobre a obra. Torna-se um desafio inserir temas de interesse e de importância para o coletivo considerando o impacto gerado pelos problemas físicos no cotidiano das famílias (São Bernardo do Campo, 2011a, p. 16).

As entrevistadas afirmaram que a atuação de uma expressiva parte daqueles que realizam as obras é de ver a atuação junto à comunidade como um trabalho a ser executado unicamente pelo Departamento Técnico Social. Muitas vezes, foi relatado que eles sabem qual o significado do processo participativo e do trabalho implementado pela referida coordenação, porém no cotidiano as ações são divergentes:

> Eles achavam assim, que a reunião de equipe era suficiente, aqui dentro. Na hora de irem juntos na assembléia, pra mobilização aí era outra coisa "ah não eu não preciso ir, você vai e fala". Reunião pra falar sobre mau uso, enfim, a gente faz ó... sozinha. E não é que eles não são convocados ou chamados, mas é quase que carregar junto. A gente aqui já teve altas brigas com eles, eu não sou secretaria, Uma vistoria num apartamento... eu não tenho condição técnica de falar "olha essa uma rachadura.." eu não tenho como falar disso. (...) Eu assistente social não tenho como falar. E a gente fica patinando, porque enquanto o problema tai, qualquer reunião que eu fizer, qualquer assembléia, o assunto vai ser em torno da obra. Porque é aquilo do cotidiano (Entrevista concedida pela Flávia Galis, assistente social – C11).

> Eu sinto muito isso, muitas vezes os engenheiros tentam fazer da gente secretaria deles, até pra ligar pra morador. Eu não faço, é uma briga que eu tenho, já briguei muito com os engenheiros dos Três Marias, mas assim eu não sou empregada deles. O meu trabalho depende do trabalho deles e o trabalho deles, se a gente não liberar frente de obras, eles não fazem. Eles tratam a gente como secundário (Entrevista concedida pela Sara Bernardes, assistente social – D17).

A relação estabelecida entre as coordenações componentes da Secretaria de Habitação poderiam ter se encaixado como capacidade técnica (subcategoria articulação), porém os espaços de articulação existiam (reuniões semanais, oficinas, reuniões de monitoramento) e as coordenações estavam envolvidas no "saber fazer" específico de suas atuações. De acordo com os relatórios, o planejamento era realizado, as pendências eram discutidas, porém no momento da execução houve falhas e a falta de acompanhamento efetivo do processo como

um todo. Para Sara, esse é um problema da relevância dada ao trabalho social e resvala na condução da participação:

> Eu ainda acho que o trabalho social é visto como um trabalho secundário. (...). Mesmo com essa administração, (...), a remuneração da gente é menor do que arquiteto e do engenheiro, a gente ganha menos do que eles, e a gente, às vezes, trabalha mais do que eles, porque eles terminam a obra, o projeto, e a gente continua lá. (Entrevista concedida pela Sara Bernardes, assistente social – D20).

Além das relações existentes com as outras coordenações, foi ressaltado que o trabalho desenvolvido pela terceirizada tornou-se um caminho produtivo para o trabalho, tanto na visão das contratadas quando das pertencentes à administração direta. Evidencia-se que o planejamento do trabalho não foi segmentado em atividades específicas, o que é identificado como característica do planejamento da coordenação:

> Foi muito tranqüilo trabalhar com elas. Quando a gente começa a trabalhar, elas participam de tudo, das nossas oficinas de planejamento de obras, é um trabalho em conjunto, elas não ficam descoladas, não ficam como "tarefeiras". Porque isso é ruim, porque a pessoa não sabe do que está acontecendo. (...) Essa é a lógica da Tássia a gente tem que saber de tudo. Do projeto, da regularização e das obras. A gente não fica sem saber, não fica no limbo, como era antigamente. (...) hoje a gente consegue ter um olhar do todo do projeto. E as consultoras, essas empresas também participam disso, elas tem que cumprir aquilo que está no termo de referência delas, mas elas não ficam descoladas do que está acontecendo. (Entrevista concedida pela Sara Bernardes, assistente social – D21).

Analisamos que no tocante à capacidade de planejamento, o momento de implementação possui obstáculos, por mais que haja formas de acompanhar o processo – sua condução, suas fragilidades e seus problemas – há um descompasso entre o que se firmara e o que se efetivara.

7.4.3 Operação do Processo Participativo

A subcategoria operação do processo participativo remete à forma como é organizada a participação, os *feedbacks* dados à comunidade e a avaliação do processo como insumo para mudanças na organização. Esta esfera possui relação com a dimensão política, a forma de conduzir o processo participativo faz com que as relações entre a prefeitura e os moradores

sejam facilitadas, ou seja, a escolha da técnica utilizada corrobora para que as relações políticas entre os atores sejam levadas adiante.

O projeto de trabalho técnico social encaminhado à CAIXA possui a seguinte informação:

> (...) houve uma preocupação grande da equipe de que as demandas mais importantes da população e das áreas constituem elemento central da elaboração dos diversos projetos técnicos que compõem a intervenção de modo que os projetos, respeitados os seus limites e possibilidades constituem uma aliança real com a população (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2006, p. 05).

Em diversos momentos das entrevistas, fica expresso que a participação foi conduzida, principalmente, pelo diálogo com os moradores nos espaços previstos: plantões sociais, visitas às áreas, assembléias e reuniões. Além disso, o caráter participativo ocorreu em algumas atividades, onde o modelo de atuação anterior era pautado por outras metodologias que não previam a participação dos moradores:

> Era muito inovador deixar que eles escolhessem os apartamentos, a gente não estava acostumado a trabalhar desse jeito nem com a escolha de apartamento, porque na época do DIB era sorteio, nem essa coisa de troca tinha. E depois, houve participação, porque tudo era passado para eles, tudo era acordado com eles. (Entrevista concedida pela Sara Bernardes, assistente social – D2).

O projeto foi pautado pela participação daquela comunidade, porém isso não quer dizer que o caráter deliberativo esteve presente majoritariamente. Ao questionar as técnicas sobre o porquê dessa não construção contínua, as respostas dadas se enquadram dentro do limite de atuação da própria administração pública, conforme explicita Flávia: "não temos perna para fazer tudo acontecer, principalmente estando sobrecarregadas" ou então, que os problemas estão dentro dos processos técnicos.

O trabalho participativo acontece dentro de um quadro, no qual as capacidades possuem limitadores seja de recursos humanos, seja de articulações, entre outros. As entrevistas evidenciaram a abertura à participação da população. No que era consoante ao projeto, há diversas unidades de análise em que os moradores expressam "fomos chamados a participar", "eles falavam para a gente o que ia acontecer", "elas fizeram um bom trabalho, o que não fizeram aqui não é da alçada delas", entre outros. A maioria das falas ressalta a abertura para a participação, um espaço em que a comunidade recebia informações e ouviam

os moradores. Entretanto, os documentos não evidenciaram o controle social do processo de intervenção na área nem a construção deliberativa dos processos nem, tampouco, a avaliação pela comunidade das ações implementadas e dos canais de participação. Essas características poderiam ser fatores estruturantes da execução do projeto, pontos de redimensionamento e orientação das atividades futuras.

É notório que ainda há dificuldades permeando o processo participativo: a falta de preparo dos técnicos da área de intervenção, a inadequação entre o tempo de execução da obra e o tempo do processo participativo, uma vez que este demandaria um tempo superior ao primeiro e os problemas cotidianos enfrentados nas áreas como, por exemplo, o tráfico de drogas.

De uma forma geral, compreendemos que a participação deliberativa dera-se em momentos específicos e pontuais do projeto. As atividades planejadas, de acordo com os relatórios, possuíam um desenho inicial e eram concebidos sem interferência da população.

7.5 Os dados e a relação com a teoria – Triângulo de Governo e Arranjos Institucionais

Em seu construto sobre o Planejamento Situacional, Matus (2007) desenvolve o conceito de Triângulo de Governo. Como dissemos anteriormente, os vértices desse triângulo são interdependentes. A governabilidade será influenciada pela complexidade do projeto de governo a ser seguido, quanto mais complexo mais ingovernável poderá ser e o contrário também se verificará. A capacidade de governo também influencia a governabilidade: quanto maior a capacidade de governo, maior será a governabilidade do sistema. Por fim, a capacidade de governo – as habilidades, experiências e técnicas deverão convergir com o que se pretende no projeto almejado.

Matus (2007) esclarece que, para atingir as metas almejadas, deve-se trabalhar com o melhor uso desses três elementos, considerando o contexto situacional em que se desenvolvem os projetos de governo.

No estudo de caso retratado nessa dissertação, um fator que propiciou o aumento da governabilidade, advinda da coesão das técnicas que conduzem o trabalho social, foi o critério de composição da equipe. Conforme expusemos anteriormente, a estruturação da equipe de trabalho social ocorreu com a entrada da secretária de habitação na prefeitura de São

Bernardo do Campo, que segundo entrevista possibilitou a escolha da coordenadora do departamento, viabilizou a contratação via concurso público e manteve funcionárias contratadas anteriormente no quadro atual da Secretaria. Como Tássia ressaltou foram realizadas capacitações e oficinas destinadas às funcionárias.

O quadro de assistentes sociais que executam o trabalho social é visto como de alta qualidade técnica. Esse fator corrobora na implementação do projeto. Muitas vezes, foi relatado sobre a inarticulação existente entre as secretarias e a falta de coordenação entre departamentos da Secretaria de Habitação eram obstáculos da execução do trabalho. Entretanto, como pontuado anteriormente, as técnicas tentaram suprir essa falta, disponibilizando-se a "correr atrás do que a gente não sabe", conforme expôs Mariana. Com relação às normas existentes, por mais que haja divergências sobre seu formato e eixos estipulados, conforme as entrevistadas relataram na visão do agente financeiro (CAIXA), o trabalho executado seguiu o que está preconizado nas instruções normativas.

Notamos que a condução das atividades acontece na existência desses limitadores, ou seja, a capacidade técnica existente compensa os limites da capacidade de articulação intragovernamental e de coordenação interna.

Ocorreram algumas intercorrências durante o desenvolvimento do projeto, a saber: interrupção das obras, período de chuvas, concomitância de execução dos projetos em outros bairros do PAC Alvarenga e término dos recursos financeiros voltados ao trabalho social. Notamos que há óbices que não estão dentro da governabilidade da Secretaria de Habitação como, por exemplo, o caso das chuvas e da interrupção das obras devido à falência da Construtora H. Guedes. Apesar dessas situações, o trabalho social continuou sendo realizado. Para alguns casos, contrataram-se mais assistentes com recursos não incidentes ao contrato, em outro o planejamento foi disposto de forma a abarcar as novas situações com mais plantões e visitas, principalmente quando houve interrupção das obras; o que mostra como as capacidades foram moldadas ao contexto vigente.

Conforme expõe Matus (2007), o planejamento é um ato técnico-político, é um jogo semi-controlado, uma aposta contra as incertezas do sistema. A realidade não é imutável, ela possui diversas facetas a depender de quem está jogando. No caso estudado, quando o cenário variou, como citamos acima, o planejamento foi concebido para enfrentar as surpresas do sistema complexo em que se planejavam as ações. Isso não quer dizer, que o improviso reinou

nessas situações, mas que ocorreu uma reordenação entre as capacidades de governo existentes, a fim de atuar nas situações que se impunham.

Se transpusermos o gráfico das variações de arranjo institucional proposto por Pires e Gomide (2014) teríamos alta capacidade político-institucional e alta capacidade técnico-administrativa. Por mais que houvesse obstáculos à participação popular, como a falta de articulação, por exemplo, as iniciativas existiram e foram implementadas. Salientamos que nosso objetivo neste trabalho não é analisar qual o sentido dado à participação popular, mas quais as capacidades de governo possibilitaram ou dificultaram sua implementação. Ademais, as capacidades de governo existentes em sua maioria corroboraram com a execução do processo participativo.

8. Considerações Finais

Esta dissertação teve objetivo analisar quais são as capacidades de governo demandadas pelo processo participativo nos projetos de urbanização. Os espaços de participação nos projetos urbanos e habitacionais cada vez mais vêm sendo expressos como meio estruturador da sustentabilidade das intervenções, a partir de processos de liderança, organização e mobilização comunitária. Ao trabalho social caberia realizar o processo participativo tendo como objetivo geral, não só a melhoria das condições de vida, mas o estímulo à cidadania e a efetivação dos direitos sociais.

No decorrer histórico da implementação dos diversos programas voltados à urbanização, analisamos que as visões sobre as favelas e loteamentos precários foram sendo alteradas. O que antes era objeto de remoção tornou-se parte a ser integrada na cidade. Como advertimos anteriormente, isso não quer dizer que as remoções não ocorram atualmente, porém incorporou-se um novo olhar aos programas urbanos e habitacionais. Nas décadas de 70 e 80, a lutas dos movimentos populares, com destaque ao MNRU e ao FNRU, conseguiram avanços nas propostas de reforma urbana e, concomitantemente, à participação popular nas decisões governamentais.

Isso não quer dizer que estejamos no modelo ideal de políticas urbanas. A implementação dos projetos implica a existência de muitos conflitos de interesse, demandados pela lógica de condução econômica, financeira e política. Entretanto, a participação popular é preconizada, pelo menos no âmbito legal, como um meio do aperfeiçoamento da intervenção e que os moradores intervenham na mudança física e social. O processo de expansão da demanda por processos participativos exige novas capacidades dos governos.

A revisão teórica sobre participação popular e a condução do programas de urbanização deram subsídios à pesquisadora para elencar critérios, conceitos e visões para a construção do construto teórico e conceitual sobre o qual a pesquisa se fundamentou. Além disso, contribuíram para a adoção de categorias de capacidades de governo voltadas à participação popular no estudo de caso escolhido.

Ao analisarmos a participação popular sob a ótica de capacidades de governo, buscamos contribuir na compreensão de outros casos que se assemelham ao estudado, uma vez que as diretrizes a serem seguidas na condução do PAC e de execução do trabalho social são as mesmas para todos os entes da federação. A escolha pelo PAC Alvarenga deu-se pela

especificidade do bairro, do município e da gestão vigente, que possibilitou evidenciarmos características importantes ao desenvolvimento desta dissertação. Entretanto, no decorrer da pesquisa, pudemos aferir algumas generalizações sobre o processo participativo nos projetos de urbanização podem ser encontradas em outros casos.

No mais, esta pesquisa possibilitou reconhecer quais são os obstáculos e falhas existentes no processo participativo de urbanização integrada. Tais diagnósticos não se limitam, apenas, aos projetos específicos urbanos e habitacionais, mas podem ser encontrados em outros espaços participativos da administração pública.

Outro ponto relevante dessa pesquisa, que dialoga diretamente com o construto teórico de Matus (2007), é o caráter situacional em que as capacidades de governo se dispõem. A pesquisa evidenciou que as capacidades não podem ser vistas como fixas. Elas variam no tempo e em consonância com o contexto político vigente e o sistema social, no qual a interação entre os diferentes atores que compõem o jogo social estarão comprometidos com seus próprios objetivos e interesses.

A partir do estudo de caso, pudemos perceber que a participação dos moradores, enseja alterações incrementais e diárias no cotidiano das equipes, além de guiar as equipes em torno dessa premissa e de convencê-las de tal importância. Conforme explicita Tássia Regino:

> (...) a questão da participação é uma exigência para além do trabalho social dentro do governo. O prefeito diz que é marca e método do governo dele. E isso está institucionalizado, tem o Orçamento Participativo (...) tem as Comissões de Urbanização e Legalização (...) que são obrigatórias em todas as áreas de intervenção (...) que é da nossa própria norma, tem a preocupação com o aspecto pedagógico do processo participativo, para empoderar essas lideranças e as instituições criadas dentro das comunidades para assumir para gerir autonomamente. A escala do trabalho é a grande diferença (...). A gente formou uma metodologia e foi consolidando uma metodologia de intervir, se ela não é inovadora, ela, pelo menos, estabelece um parâmetro que deve ser conhecido por todos e deve estar presente no cotidiano das ações. (Entrevista concedida pela secretária de habitação, Tássia Regino).

Esse ponto afasta-se das concepções de Matus (2007) que prevê a participação popular como finalidade do projeto de governo, como uma fração dos objetivos almejados nas ações do governo. A pesquisa demonstrou que construir a agenda participativa demanda construções diárias de atuação que está entrelaçada à gestão dos processos participativos.

8.1. Possibilidades de Consolidação do Processo Participativo nos Projetos de Urbanização

Durante a realização do trabalho de campo e as entrevistas com as assistentes sociais da prefeitura, a questão da inarticulação entre as secretarias, que compõem o quadro municipal, e a coordenação entre os departamentos da Secretaria de Habitação foi tema recorrente. De acordo com os dados levantados essas duas características seriam traços que geram obstáculos à consecução do processo participativo. Entretanto, devido à capacidade técnica, alicerçada no conhecimento e no direcionamento dado ao planejamento do trabalho social, essas intercorrências puderam ser sanadas.

Numa administração pública ideal, onde não há escassez de recursos financeiros nem humanos, a integração entre as áreas proporcionaria a condução do processo participativo de forma mais adequada. Porém, as limitações e os recursos potenciais estão colocados em diversas administrações. Como explicitaram as assistentes sociais da prefeitura, deve haver tentativas de construção dessa parceria vislumbrando o fim último - os esclarecimentos dos direitos dos cidadãos, para que se insiram, de fato, na cidade.

Deparamo-nos com uma reflexão sobre a visão do gestor e das diversas situações-problemas, que se colocam à administração pública. Quando questionamos sobre o porquê dessa situação, as respostas apontaram ao número reduzido de funcionários das secretarias e ao volume de demandas específicas de cada área. Matus (2007) evidencia que o método do Planejamento Estratégico Situacional permite a ordenação dos resultados de governo, em relação a três balanços: de gestão política, de gestão macroeconômica e de intercâmbio de problemas específicos. Este último está relacionado ao âmbito político, é necessário que haja equilíbrio dos problemas dentro de metas aceitáveis aos anseios da população. Conforme expõe Matus (2007):

> O *Balanço de Intercâmbio de Problemas Específicos*, por sua vez refere-se ao saldo de efeitos políticos positivo ou negativo, gerado pelo enfrentamento dos problemas específicos valorizados pela população, por exemplo, ´gua potável, habitação, saúde básica (...) O critério central para o manejo desse balanço consiste em "manter os placares dentro de metas aceitáveis em relação à situação anterior (MATUS, 2007, p.33)

No caso da administração pública como um todo, a qualidade dos serviços públicos é um indicador da condução da gestão. Dessa forma, concluímos que a inarticulação entre as

secretarias pode ser indício do intercâmbio de problemas realizado. Demandar aos funcionários de outras secretarias a participar de ações do processo participativo no trabalho social poderia ocasionar outros reveses. De acordo com o contexto dado, o ator estabelece a condução das ações com o objetivo de fazer com que os efeitos negativos de um intercâmbio sejam compensados pelo efeito colateral positivo.

O campo escolhido evidenciou que a confiabilidade do plano acaba ligando-se à credibilidade do gestor, ou seja, a parte que ele comanda. No nosso caso, a parte que a secretária de habitação comanda é a realização do plano de operações e o acompanhamento da implantação deste plano. Nesse quesito, os relatórios mostraram que a realização de reuniões e oficinas com todos os departamentos era um fato corrente, contribuindo para a organização do processo participativo, conforme pontua a secretária:

> "(...) tem as instancias estabelecidas para essa coordenação funcionar de forma ampla, todas as obras tem que ter reunião semanal com a participação das equipes, mensalmente tem reunião de monitoramente (...), onde todas as equipes participam, trimestralmente tem a avaliação os espaços de coordenação estão colocados. Isso é diferente de que você ter a expectativa de que a área vão se apropriar de uma metodologia de diálogo técnico permanente. Eu tenho esse desejo, mas isso vai da característica de cada técnico (...) e a equipe social media esse processo participativo. Podia ser melhor, podia, é um avanço, é um avanço, a gente tem muitas coisas a aprimorar nesse quesito também, mas o conceito da forma de gestão participativo, ele está desenvolvido (...) (Entrevista concedida por Tássia Regino).

A secretária salientou que o produto buscado na inserção dos munícipes nas intervenções está claramente dado nos planejamentos e é a diretriz fundamental para a sustentabilidade dos projetos executados.

Conforme apontado em entrevistas, com a nova gestão o trabalho social e a participação social foram institucionalizados, a coordenação foi criada e o trabalho gerido de acordo com a lógica da administração, ou melhor, com a lógica da nova gestora da Secretaria de Habitação. Até então, no município, as ações do trabalho social não estavam organizados sob coordenação específica de um departamento voltado à execução desta atividade, conforme evidenciou Tássia, nem tampouco a equipe estava estruturada:

> Na verdade, não existia uma lógica de trabalho social da administração, a primeira expressão era não ter equipe. Então, essa foi uma construção. Essa inexistência de uma lógica de uma condução fazia com que boas empresas fizessem um bom trabalho, como a gente fez (...) se a empresa não fosse boa, o trabalho não seria bom, porque não tinha um conceito de desenvolvimento desse trabalho. E isso foi completamente estruturado a partir da gente. A gente criou a área, estabeleceu a

> coordenação de trabalho social, compôs a equipe e, principalmente, capacitou essa equipe, fizemos oficinas, seminários e cursos de capacitação e acertamos a estrutura de trabalho (Entrevista concedida por Tássia Regino, secretária de habitação de São Bernardo do Campo).

A institucionalização de um departamento de trabalho social, assim como, a composição de sua equipe e os recursos voltados às capacitações foram decisões que articularam aspectos técnicos e políticos em busca da viabilidade da execução do trabalho social. Ao serem colocados em prática trouxeram acúmulos de recursos e, quando houve resistências, ou melhor, obstáculos, puderam reorientar as capacidades em busca dos resultados estipulados.

Isso não quer dizer que a institucionalização de um departamento ou uma lei, como por exemplo, a que regulamenta a COMUL sejam necessárias para que as ações ocorram. Eles podem tornar-se um recurso potencial, existente no âmbito legal, mas que não são mobilizados em busca da execução do Projeto de Governo. No caso estudado, a capacidade de governo esteve centrada principalmente no quesito técnico, relacionado ao conhecimento e experiência das gestoras e de suas equipes, além da presença constante do planejamento e controle das atividades. Em uma conversa informal com um funcionário da empresa terceirizada para implementar o trabalho social foi explicitado o quanto a secretária e a coordenadora estão a par de tudo e como ele disse: "se algo não sai de acordo com o que foi fechado anteriormente, ela cobra e quer resultado".

Ao iniciarmos essa pesquisa, havíamos aventado a possibilidade da execução do trabalho participativo, via terceirizada, ser um indício de ausência de capacidade de governo. Entretanto, com as entrevistas e a observação direta, pudemos perceber que o direcionamento dado na implementação está consoante com o que foi determinado na contratação. Isso se deve à forma de condução do trabalho, via administração direta, que incorpora esses funcionários como parte do projeto a ser executado não, apenas, como "tarefeiros".

Essas características expostas acima contribuíram para que a implementação do processo participativo fosse realizada, mesmo com as limitações existentes.

8.2. Limitações e Contribuições da Pesquisa

Realizar uma pesquisa resulta também em analisar as limitações existentes em sua execução. Nessa pesquisa, optamos por realizar um estudo de caso único. Apontamos que esta característica pode ser definida uma das limitações desta dissertação, mesmo que o caso escolhido possua as especificidades já delineadas anteriormente.

A escolha por um estudo de caso único deu-se pelos objetivos a que se propuseram esta pesquisa: analisar com profundidade o processo participativo no processo de urbanização. Para tal, foi necessário realizar uma análise qualitativa utilizando os instrumentos de entrevistas, observação direta e a leitura de 48 relatórios, que subsidiaram o trabalho empírico. Face ao intuito que nos colocamos, a quantidade de casos não nos teria permitido obter a profundidade analítica desejada.

Conforme relatamos anteriormente, a busca pelo caso estudado demandou pesquisa prévia à sua escolha, o que contribui para que encontrássemos um caso com suas especificidades, porém o resultado obtido é passível de generalizações.

Evidenciamos algumas contribuições advindas do desenvolvimento dessa pesquisa:

O objetivo desta dissertação fez com que o levantamento bibliográfico percorresse três eixos, alocados em campos distintos, mas que possuem diálogo: Participação Popular, Capacidades Institucionais e de Governo e Políticas Habitacionais e Urbanas. A integração entre essas três esferas, em busca do objetivo proposto, foi necessária para o delineamento do construto teórico que dessa pesquisa.

A participação popular inserida no trabalho social é um campo que possui diversas possibilidades de estudo. Evidenciamos que há algumas pesquisas, que focam o âmbito participativo no Trabalho Social, entretanto ainda é um objeto incipiente. Esta pesquisa trouxe um caminho diferente de análise, ao olhar a relação entre o poder público e a sociedade, a partir do Estado e de suas capacidades de governo. Este olhar buscou contribuir com algumas classificações de capacidades de governo que podem estar presentes na implementação da participação popular dos projetos de urbanização.

A análise desenvolvida nesta dissertação trouxe elementos específicos do caso estudado e do contexto local. Sabemos que a realidade de cada município difere-se ao ser comparado a outros, entretanto elencamos questões que podem ser encontradas em outras realidades de participação popular em projetos urbanos.

Não é escopo deste trabalho, mas, ao analisarmos a política participativa nos programas habitacionais e urbanos, verificamos que a trajetória das políticas, com a

experimentação sucessiva de diversas práticas participativas pelos agentes estatais, faz suspeitar que seja possível, a partir das capacidades, determinar qual tipo de participação é proposto. Parece fazer sentido cogitar que haja uma relação entre as capacidades do governo municipal adotadas e o tipo de participação. Esta análise poderá ser objeto de pesquisas posteriores. No decorrer do desenvolvimento desta pesquisa, aventamos a possibilidade de que ao modelo seguido de participação, conforme explicita Teixeira (2014): "participação como emancipação", "participação como deliberação" e "participação como escuta", haveria convergência com determinadas capacidades de governo.

Outra possibilidade de pesquisa centra-se em utilizar o conceito de *path dependence* [71] com o intuito de verificar como as trajetórias normativas do trabalho social foram se moldando, desde o HBB BID até o PAC, já que, como pontuamos anteriormente, há muitas similaridades nas diretrizes. Olhar sob a ótica da dependência de trajetória não é apenas considerar que o passado conta na forma que se estrutura uma política, mas antes que para reverter uma forma de agir e os seus arranjos institucionais estabelecidos haverá custos.

Por fim, estabelecer estudos que tenham como objetivo verificar se o fortalecimento de uma capacidade de governo, que prime pela interdisciplinaridade entre as equipes que atuam nas intervenções urbanas, na execução do processo participativo e seus desafios mostra-se como um objeto relevante de pesquisa.

[71]Pollitt, C. & BOUKAERT, G. (2011). **Public management reform: a comparative analysis.** Oxford: Oxford University. 3rd edition.

REFERÊNCIAS

ADLER, P. A.; ADLER, P. Observational techniques. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. Handbook of qualitative research. Thousand Oaks: Sage, 1994.

ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. Representando a diversidade? Estado e associações nos conselhos gestores. In: SEMINÁRIO NACIONAL DO NÚCLEO DE PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 2 - "Movimentos Sociais, Participação e Cidadania", 2007, Florianópolis

ALBUQUERQUE, Juliene. A luta dos movimentos urbanos no Recife. Disponível em: <http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/segundosimposio/julienetenoriodealbuquerque.pdf> Acesso em 15.02.2015.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. **Participação social no Brasil hoje**. São Paulo: Instituto Pólis, **1998.**

_____. "Introdução". In: Albuquerque, Maria do Carmo (org). Participação popular em política públicas: espaços de construção da democracia brasileira. São Paulo: Instituto Polis, 2006. 124p.

ALFONSIN, Betânia. O significado do Estatuto da Cidade para Regularização Fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel et al. (org). **Regularização Fundiária Plena - Referências Conceituais.** Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

_____. Construindo um Programa de Regularização. In: Instituto Polis (coord. Executiva). **Regularização da Terra e da Moradia. O que é e como implementar**. Publicação Caixa Econômica Federal, Instituto Pólis, FASE. Acesso, Cidadania e Direitos humanos, COHRE – Centro pela Direito à Moradia conta Despejos, São Paulo, 2002.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sobre o crivo da política: balanços e perspectivas**. Serviço Social**, São Paulo, n.109, p. 68-92 jan/mar, 2012. Disponível em:< http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100005> . Acesso em: 21/04/2014.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. Usos e Abusos do Estudo de Caso. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v.36, nº 129, p. 637-651, set/dez, 2006.

AMÂNCIO, Júlia Moretto; AMÂNCIO, Christiane Oliveira da Graça; AMÂNCIO, Robson. "Autonomia do Estado: as possibilidades de relação Estado e sociedade – uma discussão entre o neomarxismo de Poulantzas e Offe e o neoinstitucionalismo de Evans." IN: Encontro de Administração Pública e Governança. Novembro de 2006. **Anais eletrônicos: <** http://www.nepac.ifch.unicamp.br/pf-nepac/public-files/2006-artigo-amancio_julia_moretto.pdf> Acesso em 04.03.2015.

ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e Setor Privado: o Modelo Brasileiro de Política Habitacional. **Espaço & Debates**, São Paulo, v. 10, n. 31, p. 21-36, 1990.

_____. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 31 (11) p. 44-66, 1996

AVRITZER, Leonardo. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, nº 91, p. 205-219, dezembro 2010.

_____. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, Campinas, v.18, n. 2, p. 383-398, novembro, 2012.

AZEVEDO, Sérgio. Vinte e dois anos de política habitacional popular (1964-86): Criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 22(4), p. 107-119, out.- dez. 1988.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo, Edições 70, 2011.

BERNHARDT, Erica Maria Barroso. **Participação no espaço público: o caso do conselho das cidades.** Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, 2009.

BERSCH, PRAÇA & TAYLOR. State Capacity and Bureaucratic Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil. **The Latin American Studies Association Conference Washington D.C**. May 29 – June 1, 2013.

BIENENSTEIN, Regina. **Redesenho Urbanístico e Participação Social em Processos de Regularização Fundiária**. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001.

Regularização Fundiária Sustentável. **Planejamento e Políticas Públicas**. São Paulo, nº 37, jul/dez.2011

BONDUKI, Nabil. Origens da Habitação Social no Brasil. **Análise Social**. São Paulo, XXIX (127), 1994, pp. 711-732. Disponível em: < http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377539C9uKS3pp5Cc74XT8.pdf> acesso em 11.07.2015.

_____. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. In: **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**. São Paulo, n. 1, p. 70–104, 2007. Disponível em: < http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf> 13.07.2015.

_____. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**, nº 82, p. 8-14, maio/junho. 2009.

_____. O modelo de desenvolvimento urbano de São Paulo precisa ser revertido. **Estudos Avançados**. São Paulo, n.25, p. 23-36, março, 2011 a.

_____. **Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Fapesp, 2011b.

BONDUKI, N. e KOURY, A. P. Das reformas de base ao BNH. As propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. In: **Vitruvius**. São Paulo, 2010. Disponível em: < http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.120/3432> Acesso em: 17.06.2015.

BRASIL. Lei 621 de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por titulo de sesmaria sem preenchimento das condições legais. bem como por simples titulo de posse mansa e pacifica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a titulo oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colonias de nacionaes e de extrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonisação extrangeira na forma que se declara. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm. Acesso em 27.08.2014.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasilia: Senado, 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html. Acesso em 14.03.2014

_____. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> . Acesso em: 08 nov. 2014.

_____. Lei 11.977 de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 40 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 17 nov. 2014.

_____. Ministério das Cidades. **Instrução Normativa Nº 08.** DUAP, 16/02/2009

_____. Ministério das Cidades. **Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários.** Síntese do Curso a distância, 2010.

_____. Medida Provisória 2.220 de 04 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1o do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em: 08 nov. 2013.

_____.Ministério das Cidades. **Portaria 21, de 22 de janeiro de 2014**. Aprova o Manual de Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades.

BRUGUÉ, Quim. Una administración que habla es uma administración que piensa. In: Aranda, Jose Tudela et al. Particpación Ciudadana... para uma administración deliberativa. Aragón: Dirección General de participación ciudadana, 2009. 55-72 p.

BUENO, L. M. de M. Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização. São Paulo: FAUUSP, 2000 (doutorado)

Caderno de Orientação Técnico Social. Caixa Econômica Federal. SUDES – Superintendência Nacional Assistência Técnica e Desenvolvimento Sustentável. Caixa Econômica Federal, 2010.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAUJO, F. S. Habitação de interesse social: Política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In Anais ENANPUR, Rio de Janeiro, 2011.

CARDOSO, A. L.; ARAÚJO, R.L.; GHILARD, F.H. Necessidades habitacionais no Brasil. IN: Ministério das Cidades. **Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários.** Síntese do Curso a distância, 2010

CARDOSO, Adauto Lúcio; VALLE, Cleber Lago do. Habitação e governança urbana: avaliação da experiência em 10 cidades brasileiras. Cadernos da Metrópole, nº 4, São Paulo, 2000.

CARNEIRO, Ricardo. O Planejamento na Esfera Pública: Fundamentos Teóricos, Possibilidades e Limites Operacionais. In: CARNEIRO, C. B. L.; COSTA, B. L. D. (orgs.) Gestão Social: o que há de novo? Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, vol 2. 47-68, 2004.

CARVALHO, Celso Santos et al. (org). **O Estatuto da Cidade Comentad**o. São Paulo: Ministério das Cidades – Aliança das Cidades, 2010. 120p.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASTILHO, Juliana. A favelização do espaço urbano em São Paulo. Estudo de caso: Heliópolis e Paraisópolis. 257f. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo FAU, São Paulo, 2013.

CASTRO SANTOS, Maria Helena de. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil pós Constituinte. **Dados**, vol. 40, no. 3: 335-376, 1997

CINGOLANI, L**.** The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures. **Maastricht: UNO-MERIT**, 2013. (WorkingPaper n. 53).

CINGOLANI, L. & THOMSSON, K & CROMBRUGGHE, D. Minding Weber more than ever? The Impacts of State Capacity and Bureaucratic Autonomy on development goals. United Nations University - **Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology** (MERIT), 2013.

COLBARI, Antonia. A Análise de Conteúdo e a Pesquisa Empírica Qualitativa. IN: SOUZA, Eloisa M (org.). **Metodologias e analíticas qualitativas em pesquisa organizacional**. Vitória: EDUSF, 2014.

COTTA, Tereza Cristina. Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural. Texto para discussão n.o 21. Brasilia. ENAP, 1997.

CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky. Burocracia e Participação Popular na Prática: uma análise do cotidiano de dois orçamentos participativos através de seus implementadores e suas interfaces. Dissertação (Mestrado)- Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013

CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. Política habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. In: M. do C. Albuquerque (ed.), **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In*: MATO, D. (Coord). **Políticas de ciudadania y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, 2004 p. 95-110

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna. Introduction - The Discipline and Practice of Qualitative Research In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna (orgs). **Handbook of Qualitative Research**. London: Sage, 2000

DENALDI, R. **Políticas de Urbanização de Favelas:** evolução e impasses. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2003.

_____. Assentamentos precários: identificação, caracterização e tipologias de intervenção. IN: Ministério das Cidades. **Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários.** Síntese do Curso a distância, 2010.

DINIZ, Eli. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público:** Brasília, v.47, nº 2, 1996.

_____. Uma Perspectiva Analítica para a Reforma do Estado. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**: São Paulo, nº 45, 1998.

DUTRA, Walkiria Zambrzyci. Entre a Produção habitacional Estatal e as Moradias Precárias: uma análise da popularização da casa própria no Brasil. **Perspectivas em Políticas Públicas:** Belo Horizonte, vol. VI, nº 11, p. 131-154, jan/jul 2013.

ENGELS, Friedrich. **Para a questão da habitação**. Lisboa; Moscovo: Avante!; Progresso, 1984. (Obras escolhidas em três tomos).

EVANS, Peter B. Transnational Linkages and the Economic Role of the State: Na Analysis of Developing and Industrialized Nations in the Post-World II Period. IN: EVANS, P.; REUSCHEMEYEY, D. & SKOCPOL, T**. Bringing the State Back In**. New York: Cambridge University Press, 1985.

EVANS, Peter B. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política:** São Paulo, n. 28-29, p. 1-29, abril de 1993

EVANS, P.; REUSCHEMEYEY, D. & SKOCPOL, T**. Bringing the State Back In**. New York: Cambridge University Press, 1985.

FERNANDES, Edésio. Direito e Gestão na Construção da Cidade Democrática no Brasil. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (org.). **As Cidades da Cidade.** Belo Horizonte: UFMG, 2006.

_____. Legalizando o Ilegal. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (org.). **As Cidades da Cidade.** Belo Horizonte: UFMG, 2006.

_____. Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. In: FERNANDES, Edésio (org.) **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil.** Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

_____. Regularização de Assentamentos Informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, Raquel et al. (org). **Regularização Fundiária Plena - Referências Conceituais.** Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

FERREIRA, Glenda Dantas. Do Habitat ao Habitar: Programas de urbanização Integrada como Estratégia para urbanizar e Regularizar Assentamentos Precários. In: XV Encontro Nacional da ANPUR, 2013, Recife/PE. Anais do XV Encontro Nacional da ANPUR, 2013.

FONSECA, Igor Ferraz. Participação, BUZZWORDS e Poder: Uma Análise Crítica da Tendência de Proliferação de Conselhos e Comitês Locais Enquanto Instrumentos de Gestão Ambiental no Brasil. Texto para discussão 1572. IPEA: Rio de Janeiro, 2011

HANSON, Jonathan & SIGMAN, Rachel**.** Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research (May 1, 2013). APSA 2011 Annual Meeting Paper, 2013.

HUERTA, Angélica Rosas. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. **Política y Cultura**, n. 30, 119-134, 2008.

GODOY,Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *RAE* - **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. Saúde e Sociedade, v.13, n.2, p.20-31, maio-ago. 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902004000200003&script=sci_arttext

_____. Associativismo Civil e Movimentos Sociais Populares em São Paulo. São Leopoldo: UNISINOS, nº 2, vol. 44, maio/ago, .

GOMES, Ana Maria Isar. Democracia Participativa na Regularização Fundiária: a Construção da Participação Política na Lomba do Pinheiro. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília. 2013a.

GOMES, Raquel Paiva. Avanços, Impasses e Desafios no Trabalho Social no Âmbito dos Programas Federais de Urbanização de Favelas. Dissertação apresentada no Programa em Gestão e Planejamento de Território da Universidade Federal do ABC, 2013b.

GOMES, M. F. C. M. Habitação e Questão Social - Análise do caso brasileiro. **Scripta Nova**, Barcelona, Universidad de Barcelona, v. IX, n. 194, 26, 2006. Disponível em: http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-117.html acesso em: 28.08.2015.

GOMIDE, Alexandre & PIRES, Roberto. Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI In: Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n.1 (2011) Brasília: Ipea, 2011- Semestral

GOMIDE, A. & PIRES, R. (org.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. 385p. Brasília: Ipea, 2014.

GRINDLE, M. **Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa**.Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 1-12.

GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, nº 67, 2006 41

GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Representação Política e Organizações Civis: Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 21, número 60, fev. 2006.

HOLANDA, Ana Carolina G. Avanços e Limites da Nova Política de Habitação de Interesse Social. SEMINÁRIO NACIONAL DE GOVERNANÇA URBANA E

DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO, 2010, Natal, **Anais**. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2010.

HUERTA, Angelica Rosas. Uma ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. **Política y Cultura**, nº 30, pp. 119-134, otoño 2008.

HOLZ, Sheila. Política de Habitação Social e o Direito a Moradia no Brasil. Artigo apresentado no **X Coloquio Internacional de Geocrítica.** Barcelona, 2.008

ITIKAWA, Valdete Kanagusko. Mananciais e Urbanização: recuperação Ambiental na Sub-bacia Billings: os bairros ecológicos em São Bernardo do Campo e São Paulo (1997 a 2007). 2008. 213p. (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2008.

KLINTOWITZ, Danielle C. Como as Polítcas Habitacionais se inserem nos contextos de reforma do Estado? A experiência recente do Brasil. **Revista Pensamento & Realidade**. Ano XIV, v. 26, nº 3, 2011.

KOWARICK, Lúcio. **Espoliação Urbana**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1980.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. O papel dos territórios nos novos arranjos institucionais brasileiros. Artigo apresentado no **XVIII Congresso do CLAD –Centro Latioamericano de Administração para o Desenvolvimento sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública.** Montevidéu, 2013.

LOTTA, Gabriela; VAZ, José Carlos. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: Aprendizados a Partir do Caso do Brasil. Revista do Serviço Público , v. 66, p. 171-194, 2015.

MARICATO. Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alga-Ômega, 1982.

_____. **Habitação e Cidade**. São Paulo: Atual, 1997. 79 p.

_____. Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade desigualdade e violência. São Paulo: FAU/USP, 1995.

_____. Metrópole na periferia do capitalismo - desigualdade, ilegalidade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias- Planejamento urbano no Brasil. In ARANTES, O., MARICATO, E., VAINER, C. **A cidade do pensamento único**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2000.

_____. Metrópole periférica, desigualdade social e meio ambiente. In: **O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil**. Organizadora: SILVA, M.,et alii. São Paulo:Fundação Perseu Abramo, 2001.

_____. _____. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, Vozes, 2001

_____. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados** 17, p 151-167, São Paulo, 2003

_____. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: Leonardo Basci Castriota (org.). Urbanização Brasileira – Redescobertas. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 2003, p. 78-96.

MARTINS, Lucia Refinetti . Tudo deve ser regularizado? In: In: Instituto Polis (coord. Executiva). **Regularização da Terra e da Moradia. O que é e como implementar**. Publicação Caixa Econômica Federal, Instituto Pólis, FASE. Acesso, Cidadania e Direitos humanos, COHRE – Centro pela Direito à Moradia conta Despejos, São Paulo, 2002.

_____. Moradia e Mananciais – Tensão e diálogo na metrópole. São Paulo: FAUUSP/FAPESP, 2006. 206 p.

MATUS, Carlos. **Adeus, Senhor Presidente: governantes e governados**. São Paulo: Fundap, 2007.

_____O plano como aposta. In: PAGNUSSAT, José Luiz; GIACOMONI, James. (Org) Planejamento e orçamento governamental. Coletânea, v. 1. 1. ed. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. p. 115-144.

_____.MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Ipea, 1993. v. I e II.

MELLO, Marcus André. A não política da casa própria 1946-1947. In **Revista Brasileira de Ciências Sociais***,* n.° 15, ano 6, Fevereiro de 1991, São Paulo.

MIGDAL, Joel S. **State in Society: Studying how states and societies transform and constitute one another**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Manual de Regularização Fundiária Plena**. 2007. Disponível em: < http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/237/titulo/Manual+da+Regularizacao+Fundiaria+Plena>

MIRANDA, Lívia; MORAES, Demóstenes (2004). Ainda há lugar para o PREZEIS do Recife? Disponível em:< http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capitulo_11.pdf>.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

OLIVEIRA, Samuel S. Rodrigues. A Cruzada São Sebastião e a política de favelas no Rio de Janeiro. Artigo apresentado no XVII Encontro Regional ANPUH, Minas Gerais, 2012. Disponível em: < http://www.encontro2012.mg.anpuh.org/resources/anais/24/1340668954_ARQUIVO_OLIVEIRA,Samuel.ACruzadaSaoSebastiaoEnviado.pdf> Acesso em: 27.08.2015.

PASTERNAK, Suzana ; BALTRUSIS, Nélson . Um Olhar sobre Habitação em São Paulo. Cadernos da Metrópole, Nnº 9, pp. 81-117, 1º sem. 2003.

PATTON, M.Q. **Qualitative Research and Evaluation Methods**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2002

PAZ, Rosângela O.. Avaliação do Trabalho Social e dos Impactos na Vida das Famílias no Programa Minha Casa Minha Vida, no Município de Osasco/SP. In: III ENANPARQ - arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva, 2014, São Paulo. ANAIS DO III ENANPARQ - arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2014. p. 01-13.

PAZ, Rosângela O.; TABOADA, Kleide J.. Trajetória do Trabalho social em Habitação. In: BRASIL. Ministério das Cidades. **Trabalho social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social.** Brasilia: EAD, 2010.

PEQUENO, Renato. Políticas habitacionais, favelização e desigualdades sócio-espaciais nas cidades brasileiras: transformações e tendências. In: Actas Del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. Disponível em:< http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/275.htm>. Acesso em 15/05/2014.

PEREIRA, Ana Karine. A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso Belo Monte. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, 2014.

PERRUSO, Marco Antonio. A temática dos movimentos sociais urbanos no Brasil dos anos 1970/80. Revista Mundos do Trabalho, vol. 4, n. 7, janeiro-junho de 2012, p. 32-56. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/mundosdotrabalho/article/viewFile/1984-9222.2012v4n7p32/23293>. Acesso em: 23.06.2015.

PIMENTEL, J.R. O Trabalho Social no contexto da atual Política Nacional de Habitação: a difusão de um modelo e as implicações para o exercício profissional do assistente social. **Revista Convergência Crítica**, Núcleos de Estudos e Pesquisas Teoria Social – NEPETS, Movimentos Sociais, Direitos e Sociedade v.1, nº 1, 2012.

PIRES, Roberto Rocha e Gomide, Alexandre. Arranjos Institucionais e capacidades Estatais na Implementação de Programas Federais. In: IX ENCONTRO DA ABCP, Brasília, 2014.

RODRIGUES, Andrea Leite. **Metodologia.** IN: Modelos de Gestão e Inovação Social em Organizações Sem Fins Lucrativos: um estudo comparativo de casos no Brasil e no Quebec.

Tese (Doutorado em Administração de Empresas). Fundação Getúlio Bargas, São Paulo, 2004.

ROLNIK, Raquel. A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp, 1997.

_____. A dimensão política da irregularidade e da regularização. IN: In: Instituto Polis (coord. Executiva). **Regularização da Terra e da Moradia. O que é e como implementar**. Publicação Caixa Econômica Federal, Instituto Pólis, FASE. Acesso, Cidadania e Direitos humanos, COHRE – Centro pela Direito à Moradia conta Despejos, São Paulo, 2002.

_____. A Construção de uma Política Fundiária e de Planejamento Urbano para o País – Avanços e Desafios. **Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise.** Brasília: IPEA, 2006.

_____**.** Democracia no Fio da navalha: Limites e Possibilidades para a Implementação de uma Agenda de Reforma Urbana no Brasil. **R.B. Estudos Urbanos e Regionais.** Vol.11, nº 2, p-31-50, 2009 a.

_____. As armadilhas do pacote habitacional. **Le Monde Diplomatique**, março 2009 b.

_____.10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fraquelrolnik.files.wordpress.com%2F2013%2F07%2F10-anos-do-estatuto-dacidade.pdf&ei=brnXU6_xCq3nsAT_kIKgCQ&usg=AFQjCNFTVdx9EPBIMoCpXn4LMxJa8DyBQ&sig2=YzJSqtJWsCZGjSRiYEgIKQ&bvm=bv.71778758,d.cWc> 2011. Acesso em 23/07/2015.

_____. Remoções forçadas em tempos de novo ciclo econômico. **Carta Maior**, 29 ago 2012.

ROLNIK, Raquel; IACOVINI, Rodrigo F. Gonçalves; KLINTOWITZ, Danielle. Habitação Em Municípios Paulistas: Construir Políticas ou Rodar Programas? **R.B. Estudos Urbanos e Regionais.** Vol. 16 nº 2, p- 149-165, novembro. 2014.

ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras – trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária. Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana. Quito, Ecuador: Lincoln Institute of Land Policy, Banco del Estado de Ecuador, 2014. (cd-rom)

RUESCHEMEYER, Dietrich; EVANS, Peter B. The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention. IN: EVANS, P.;

REUSCHEMEYEY, D. &SKOCPOL, T**. Bringing the State Back In**. New York: Cambridge University Press, 1985.

SADER, Eder**. Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo 1970-1980**. 4.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

SANTOS, M.S. **A Política Habitacional no Município de Diadema e a Intervenção do Assistente Social (1994 - 2004).** Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Estudos de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-SP, 2006.

SANTOS, Milton. São Paulo, Metrópole Internacional do Terceiro Mundo. **Revista do Departamento de Geografia**, v.7

SÃO BERNARDO DO CAMPO. Plano **Local de Habitação de Interesse Social**, maio, 2012a.

_____. Decreto 17.130/2010. Regulamenta o capítulo III da Lei Municipal nº 6021 de março de 2010, que criou o Conselho da Cidade e do Meio Ambiente de São Bernardo do Campo. (CONCIDADE de São Bernardo do Campo), e dá outras providências.

_____. Lei 5.959/2009a. Dispõe sobre as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Habitação de Interesse Social (HIS), Habitação de Mercado Popular (HMP) e dá outras providências.

_____. Plano de Trabalho Social – Subproduto 2 - PAT-PROSANEAR. 2006.

_____. Plano de Trabalho Social – PAC Alvarenga. Secretaria de Habitação. 2009b.

_____. Relatório de Trabalho Social – PAC Alvarenga. Referente a janeiro de 2009 a julho de 2015a.

_____. Relatório de Trabalho Social - Conjunto Habitacional Três Marias. Referente a fevereiro de 2010 a setembro de 2015b.

_____. Lei 6021/2010. Dispõe sobre a criação do Conselho da Cidade e do Meio Ambiente de São Bernardo do Campo (ConCidade de São Bernardo), regula o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU), o Fundo de Assistência ao Trânsito (FATRAN), o Fundo Municipal de Recuperação Ambiental (FMRA), cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), revoga a Lei Municipal nº 1.001, de 18 de dezembro de 1961, revoga dispositivos da Lei Municipal nº 4.468, de 8 de janeiro de 1997,

revoga dispositivos da Lei Municipal nº 5.365, de 28 de dezembro de 2004, altera e revoga dispositivos da Lei Municipal nº 5.593, de 5 de outubro de 2006, revoga dispositivos da Lei Municipal nº 5.982 de 11 de novembro de 2009, e dá outras providências.

_____. Sumário de dados 2012 – São Bernardo do Campo Ano-Base 2011.

SÃO PAULO. Cadernos de Educação Ambiental – Edição Especial Mananciais, vol.I. Secretaria do Meio Ambiente / Coordenadoria de Educação Ambiental, 2010.

SAULE JR. Nelson; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil.** Banco de textos do Dialogues, Propositions, Histoires (DPH), 2009.

SCHNEIDER, Ben Ross. O Estado Desenvolvimentista no Brasil: perspectivas históricas e comparadas. IN: Pires, Roberto Rocha; GOMIDE, Alexandre de Ávila (Ed.) **Capacidades Estatais e Democracia.** IPEA, 2014, p. 31-56.

SILVA, Eder Roberto da Silva; SILVA, Ricardo Siloto da. Origens e matrizes discursivas da Reforma Urbana no Brasil. **Revista Espaço & Debates**. São Paulo: NEUR. n.46, 2005, p.144-156.

SILVA, M. **A experiência do Programa Habitar Brasil BID – Região Chico Mendes:Uma análise da participação social**. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Universidade de Santa Catarina, 2008.

SILVA, Marcelo Kunrath. **Construção da "participação popular": Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS**. (Tese) Doutorado – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2001.

SOIFER, Hillel; HAU, Mathias Vom. "Unpacking the 'Strength' of the State: the Utility of Infrastructural Power". **Studies in Comparative International Development** 43 (3-4): 219-230, 2008

SOUZA, Marcelo Lopes de. De ilusão também se vive: caminhos e descaminhos da democratização do planejamento e da gestão urbanos no Brasil (1989-2004). Artigo apresentado no **XI Encontro nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa de Planejamento Urbano e Regional – ANPUR**, Bahia, 2005.

STAKE, Robert E., Case Studies, In: Denzin, N. & Lincoln, Y. (eds.) **Handbook of Qualitative Research**, second Edition. London:Sage Publications Inc., 2001, 42

STEFANI, Anita G. Utilização de TICs em processos participativos no Brasil sob a ótica de capacidades de governo. São Paulo: USP, 2015. Dissertação Programa de Pós-Graduação em

Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

TASCHNER, Suzana Pasternak. Política habitacional no Brasil. Retrospectivas e Perspectivas. Caderno de Pesquisa do LAP, São Paulo, n. 21. 74p. set.-out. 1997.

VALLADARES, Lícia do Prado. **A invenção da favela: do mito de origem à favela .com**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

VIANNA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **RAP. Revista de Administração Pública**.São Paulo, v.30, n.2, p.5-43, mar. -abr.1996.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação.** São Paulo: Global, 1986

_____. Dilemas do Plano Diretor. In: CEPAM. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, 1999a. p. 237 – 247.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. IN: Déak, Csaba; Schiffer, Sulei Ramos (Org.). **O Processo de Urbanização no Brasil.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999b.

YIN, Robert K, **Estudo de Caso – Planejamento e Métod**o, 2 ed., Porto Alegre: 2001.

ZANNI, Pedro P.; MORAES, Gustavo H. S.; Mariotto, Fábio Luiz. Para que servem os Estudos de Caso Único. Artigo apresentado no XXXV Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro: setembro, 2011.

APENDICE – Roteiro da Entrevista

Entrevista com a prefeitura e terceirizada (ambas elaboração e implementação do trabalho social)

1) O que você entende como objetivo do processo participatório no trabalho social?

2) Como são realizadas as ações de participação na área? Quais os instrumentais e metodologias utilizados nas atividades?

3) As atividades no "Sítio Bom Jesus" e nos "3 Marias" foram desenhadas da mesma forma? Poderia citar como os moradores participaram e, agora, com a titulação dos "3 Marias" e o pós-ocupação no "Sítio Bom Jesus" como eles se organizam?

4) Quais são as maiores dificuldades e as facilidades enfrentadas na ação da prefeitura com relação à participação popular?

Neste ponto, apresentar às técnicas:

Capacidade Institucional – São capacidades de âmbito legal, formal, como regras, parcerias e acordos formais.

Capacidade Técnica - São capacidades relacionadas a quesitos de cunho técnico, tais quais tecnologia, recursos humanos, gestão, organização, planejamento, metodologia. Não esquecer neste ponto a possibilidade de contratação de terceirizadas;

Capacidade Admnistrativa - São capacidades relacionadas às funções burocráticas que compõem as exigências, limitações e condições de atuação

Capacidade Política - São capacidades de negociação, diálogo com a sociedade e outros atores relevantes, liderança política, apoio, etc

5) Como se desenvolvem as ações entre departamentos ou entre secretarias nas atividades com os moradores?

6) Houve oposição interna (política/técnica) ou dificuldade na realização do mecanismo participativo?

7) Quais os recursos necessários para realizar o processo participativo? Quais os que a prefeitura possui? Quais as parcerias estabelecidas? (pensando entre as esferas de poder e com relação a ONG's, associações, etc).

8) Como a normatização interfere na realização e condução das instâncias participativas?

9) Quais os aprendizados advindos dos processos participativos no trabalho social? Houve algum tipo de sistematização destes, para que o processo fosse melhorado?

10) Ocorreu algum tipo de alteração? Em caso afirmativo, por que isso ocorreu?

Entrevistas com os moradores – Sítio Bom Jesus e Conjunto Habitacional Três Marias
Ao iniciar a conversa perguntar sobre:

1) Onde você morava antes de vir para o Sítio Bom Jesus/3Marias? Há quanto tempo mora aqui?

2) Por qual motivo veio para cá?

3) Como era o bairro antes das obras?

4) Quando tinha algum problema que afetava todo mundo, vocês se organizavam? Tinha alguma associação de moradores?

5) Como ficaram sabendo que o Sítio Bom Jesus teria essas obras? Vocês ajudaram a formular o que aconteceu, falando sobre o que era necessário para o bairro?

6) Como foi estabelecida a conversa entre a prefeitura e vocês?

7) Vocês foram chamados para participar desde o começo? Como aconteceu?

8) O projeto inicial de urbanização e regularização fundiária do bairro teve a participação da comunidade? O que pediram inicialmente foi levado adiante? Em caso negativo, disseram o porquê não atenderiam?

9) Houve reuniões periódicas? Como eram realizadas? Quais as atividades foram desenvolvidas?

10) Vocês se recordam se o pessoal da prefeitura explicou sobre o Orçamento Participativo ou o Conselho de Habitação? Saberia dizer se alguém participa ou participou?

11) Hoje com o fim das obras, o que acha que mudou? O bairro tem uma associação? Vocês conseguem se organizar e "lutar" pelo que necessitam?

<u>Entrevista com as técnicas que avaliaram o trabalho social do PAC Alvarenga e Conjunto Habitacional Três Marias</u>

1) Como foram desenvolvidas o processo de participação no Sítio Bom Jesus e nos Três Marias?

2) Como você avalia o processo participativo desenvolvido pelo proponente (município de São Bernardo do Campo?

3) Quais foram as maiores dificuldades e as facilidades enfrentadas na ação da prefeitura com relação à participação popular?

Neste ponto, apresentar :

Capacidade Institucional – São capacidades de âmbito legal, formal, como regras, parcerias e acordos formais.

Capacidade Técnica - São capacidades relacionadas a quesitos de cunho técnico, tais quais tecnologia, recursos humanos, gestão, organização, planejamento, metodologia. Não esquecer neste ponto a possibilidade de contratação de terceirizadas;

.

Capacidade Administrativa - São capacidades relacionadas às funções burocráticas que compõem as exigências, limitações e condições de atuação

Capacidade Política - São capacidades de negociação, diálogo com a sociedade e outros atores relevantes, liderança política, apoio, etc

4) Qual o foi o papel da CAIXA na conformação desse processo, tanto os pontos positivos quanto os negativos? Pensar na esfera organizacional da própria área.

5) Como a normatização interfere na realização e condução das instâncias participativas? Há entraves? Há facilidades

6) Durante todo este período de desenvolvimento do projeto, quais foram as principais mudanças notadas?

7) Com relação ao trabalho desenvolvido pela gerenciadora, como se dera o trabalho executado?