



III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS
Salvador - BA - Brasil

DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL EM URBANIZAÇÃO DE FAVELAS: A EXPERIÊNCIA DA CDHU/SP

Viviane Frost (CDHU) - vfrost@cdhu.sp.gov.br

Arquiteta e Urbanista (FAU/USP)/ Superintende de Ações de Recuperação Urbana da CDHU São Paulo

Rosana Bacron (Consórcio Morar Paulista) - rosanabacron@gmail.com

Psicóloga / Mestranda em Geografia Humana pela USP / Técnica Social do Consórcio Morar Paulista

Fabio Pereira dos Santos (Consórcio Morar Paulista) - fabio_psantos@hotmail.com

Arquiteto e Urbanista / Mestrando em Planejamento e Gestão do Território pela UFABC / Consultor do Consórcio Morar Paulista

Mariana Costa Silveira (Consórcio Morar Paulista) - marianacostasilveira@gmail.com

Formada em Ciências Sociais / Mestranda em Ciências Políticas pela USP / Técnica Social do Consórcio Morar Paulista



DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL EM URBANIZAÇÃO DE FAVELAS: A EXPERIÊNCIA DA CDHU/SP

RESUMO:

Este artigo visa analisar aspectos da experiência de implementação de ações de fomento à participação social, organização sociocomunitária e desenvolvimento local, nos projetos de urbanização de favelas, empreendidas pela Superintendência de Ações de Recuperação Urbana - Saru, da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano - CDHU, em São Paulo. Procura trazer dados e elementos que demonstrem, ao mesmo tempo, a amplitude das intervenções da empresa e as estratégias de atuação na perspectiva de uma maior participação social na execução das ações de recuperação urbana, além do fomento ao desenvolvimento local. Apresenta aspectos metodológicos do trabalho técnico social (TTS) cujo foco caminha para o desenvolvimento sustentável do território. Além disso, aponta os principais desafios, os dificultadores e os facilitadores intrínsecos à atuação de instituições públicas e de engajamento comunitário para a efetiva participação social das comunidades envolvidas.

Palavras-chave:

Participação social. Desenvolvimento local. Trabalho técnico social.

ST – 1: Projeto, Processo, Superação de Limitações.



1 INTRODUÇÃO

A *favela* é resultado de um processo desigual de produção do espaço urbano. Diversos autores (LEFEBVRE, 1968, 2008; MARICATO, 2001; VILLAÇA, 1985) abordam o processo de urbanização e de produção habitacional associado ao desenvolvimento do capitalismo. Conforme Maricato (2001), há uma correlação direta entre a estrutura do sistema capitalista e a configuração espacial das grandes cidades com perceptíveis fatores de exclusão social e impactos ambientais. No contexto de restrição de acesso ao mercado formal de habitação, às famílias que não conseguem arcar com os custos da moradia resta, então, a opção de ocupar uma área e prover a sua moradia por autoconstrução.

De acordo com o último Censo IBGE 2010¹, cerca de 11,4 milhões de pessoas vivem em “aglomerados subnormais”², o equivalente a 3,2 milhões de famílias em situação de vulnerabilidade social. A dimensão do fenômeno dos assentamentos precários – favelas e assemelhados – implicou num gradativo processo de desenvolvimento e implementação de ações, métodos e procedimentos para o seu tratamento de forma a garantir acesso à moradia digna, ao direito à cidade e perspectivas de inclusão social das populações moradoras de favelas.

Conforme Denaldi (2003) e Cardoso (2007), a política predominante até a década de 1970 era a erradicação de favelas. A atuação em favelas variava da repressão e remoção às ações pontuais de melhorias de caráter clientelista.

Apesar deste contexto, a pressão do debate sobre remoções e a resistência de movimentos sociais no Rio de Janeiro, durante os anos de 1960, levou a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO) do Estado da Guanabara a empreender, em 1968, a urbanização de três favelas - Mata Machado, Braz de Pina e Morro União - com objetivo de “integrar a comunidade subnormal no bairro adjacente” (BLANK, 1977 apud CARDOSO, 2007). A metodologia adotada nesse momento se

¹ Informação do censo decenal realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

² Conforme o IBGE um “aglomerado subnormal” é definido como “...um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa.” – características as quais podemos associar as favelas e demais assentamentos precários.



torna referencial. Para além da implementação de infraestrutura sob responsabilidade do Estado e de melhorias habitacionais realizadas pela própria população, buscava-se criar um ambiente de “normalidade urbana” através do desenvolvimento de ações direcionadas à população de menor faixa etária.

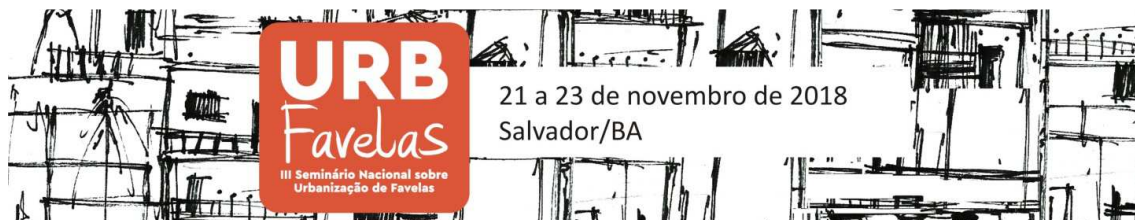
A experiência de Braz de Pina é considerada emblemática, não só por ocorrer durante período da Ditadura Militar³, mas pela abordagem⁴ adotada que posicionava os moradores como sujeitos da intervenção, priorizando a participação social como elemento fundamental do processo de urbanização (FREIRE e OLIVEIRA, 2002). Em tal experiência é perceptível a influência do arquiteto John Turner que defende, a partir de suas pesquisas com autopromoção habitacional nas *barriadas* peruanas⁵, os sistemas descentralizados e autogeridos como alternativas viáveis e como forma ideal para desenho de soluções de atendimento às famílias em situação de vulnerabilidade ou precariedade habitacional. Turner (1976) aponta a incapacidade dos planejadores de alcançar soluções idealmente sustentáveis por meio de processos centralizados e sem a efetiva participação da população objeto da intervenção.

Ainda no âmbito da participação social, Jacobi (2012) identifica demandas por transformação nos modelos de governança com esferas de decisão centralizadas e concentradas no Estado. O autor defende um modelo de estruturação de governança que possibilite a participação social. Para ele, os processos de governança são mais eficientes à medida que envolvem todas as partes interessadas, tendo em vista a capacidade de aprendizagem social, ou seja, a capacidade de adaptação ou resiliência que determinado grupo social tem de evoluir a partir de conflitos e problemas. Tais perspectivas reforçam a importância da governança participativa nos processos de gestão de toda a natureza, incluindo-se as intervenções urbanas.

³ O governador Negrão de Lima (1965 – 1971) foi o último governador eleito diretamente para o Estado da Guanabara durante a Ditadura Militar. Opositor do governador anterior de Carlos Lacerda que buscou remover a favela Braz de Pina, Negrão de Lima criou a Codesco e iniciou diálogo com movimentos das populações faveladas.

⁴ Esta nova abordagem foi defendida pelo arquiteto Carlos Nelson Ferreira Santos, responsável pelo trabalho desenvolvido.

⁵ John Turner, viveu no Peru entre 1957 e 1965, trabalhando para o governo peruano na promoção e formatação de ações comunitárias para a implantação de programas habitacionais baseados na autogestão e na autodeterminação em assentamentos populares – *barriadas*.



No que diz respeito a processos de urbanização de favelas, Magalhães e Villarosa (2012) apresentam estudo sobre programas desse tipo de intervenção financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que retrata um panorama das experiências e ações em favelas no Brasil. A experiência em urbanização de favelas demonstra que tais intervenções se constituem em um processo complexo que demanda a articulação de múltiplos saberes e dimensões – física, urbanística, social, ambiental, econômica e fundiária. Para além da intervenção física que busca a integração da favela à cidade e o acesso à moradia digna, há uma expectativa de que os programas e projetos de urbanização de favelas funcionem como “porta de entrada” para políticas sociais setoriais (MAGALHÃES e VILLAROSA, 2012).

As ações setoriais com vistas à inclusão e desenvolvimento social das populações residentes em áreas objeto de intervenção física e urbanística, constituídas por grupos vulneráveis e marginalizados, abrangem temas de saúde, educação, geração de trabalho e renda, assistência social, entre outros, que decorrem de forma intersetorial pelo vínculo com um mesmo território e com a intervenção física.

As ações sociais de mobilização e inclusão social se constituem, então, como um dos grandes desafios das intervenções de caráter intersetorial no âmbito da urbanização de favelas. Com efeito, o Trabalho Técnico Social apresenta avanço gradativo, com consolidação de procedimentos na fase de apoio à intervenção física e urbanística. Por outro lado, as ações de participação e desenvolvimento social ainda demandam maior aprofundamento e consolidação.

[...] nos temas de articulação com os setores sociais, de fortalecimento do capital social local e da promoção da participação cidadã, não apareceram modelos consolidados e, sim, uma relativa multiplicidade de arranjos e estratégias; tampouco emerge alguma homogeneidade nos resultados. Em outras palavras, com a parcial exceção do trabalho social subsidiário às intervenções físicas, não existem ainda padrões metodológicos estabelecidos e codificados de intervenções sociais em urbanização de favelas, segundo os quais determinado tipo de ação corresponda a determinado resultado (MAGALHÃES e VILLAROSA, 2012).

Também as instâncias participativas implementadas pelos programas tendem, conforme Magalhães e Villarosa (2012), a reproduzir práticas de representação formais que limitam a participação mais abrangente e, com a influência de contextos locais, muitas vezes restringem a influência e âmbito de decisão a atores não detentores de



legitimidade para o direcionamento do atendimento de interesses coletivos. A participação e desenvolvimento social, a integração intersetorial, o fortalecimento das organizações locais e do capital social são, então, desafios para as políticas públicas. Ainda na esteira desses desafios, destaca-se a importância da articulação entre as múltiplas “temporalidades” de distintas áreas técnicas envolvidas ou das várias dimensões da implementação da política pública, tais como os tempos do território⁶, os tempos de desenvolvimento e execução da intervenção físico-urbanística e os tempos da própria gestão da política (RODRIGUES et al, 2017). A articulação ou o descompasso entre estas dimensões implica em resultados heterogêneos tanto para a intervenção físico-urbanística, quanto para o trabalho social, conformando contextos mais ou menos favoráveis ao fortalecimento dos processos coletivos e ao envolvimento dos agentes atuantes no território (PAZ, 2008; RODRIGUES et al, 2017).

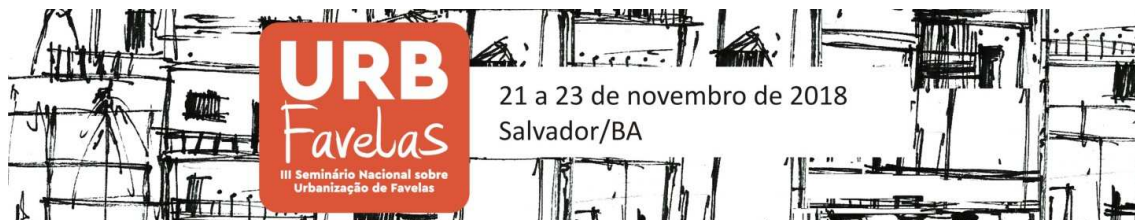
No tocante às experiências desenvolvidas pelo Estado de São Paulo, de acordo com Silva (2018), a urbanização de assentamentos precários foi incorporada à agenda estadual posteriormente às iniciativas de governos municipais. Os fatores que conduziram a esse direcionamento passam por reivindicação de moradores de favelas, demanda de municípios, ocupações de áreas públicas e ambientalmente sensíveis, situações de risco, entre outros. É nesse contexto que se insere a atuação da CDHU nos processos de urbanização de favelas.

2A ATUAÇÃO DA SARU EM URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

Como uma sociedade de economia mista diretamente vinculada à Secretaria da Habitação (SH) do Estado de São Paulo, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) é o agente técnico (operador/promotor/financeiro) da SH na concepção e implantação de diretrizes estratégicas e na consecução das políticas públicas estaduais voltadas para habitação de interesse social (CDHU, 2014).

A atuação da CDHU no Estado de São Paulo é territorialmente expressiva. Opera em 98% municípios paulistas (636 de um total de 645 municípios) onde já comercializou

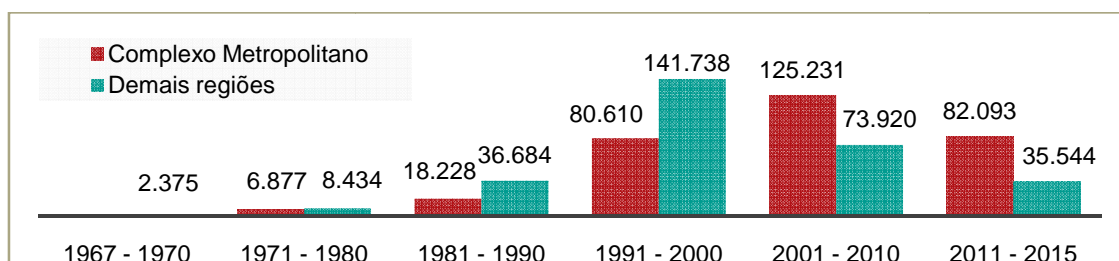
⁶Entendidos como “a necessidade da leitura e reconhecimento sistemático das condições físicas, habitacionais, das dinâmicas e tramas de ocupação, formação e constituição das relações sociais, de poder e de acesso ou negação de direitos sociais e de cidadania” (RODRIGUES et al, p. 80).



aproximadamente 460 mil novas unidades habitacionais em cerca de 3.650 conjuntos habitacionais construídos. Observa-se um significativo salto deste atendimento a partir da década de 1990, conforme ilustra o Gráfico 1.

Verifica-se que o maior volume de investimentos, antes direcionados ao Interior do Estado (65%) entre 1967 e 1990, passa a ser destinado às Regiões Metropolitanas (53%) no período seguinte, coincidindo com a ampliação da atuação em urbanização de favelas (CDHU, 2016).

Gráfico 1 – Atendimento habitacional, 1967 a 2015 por grupos de regiões do PEH-SP.



Fonte: Elaboração Diagonal. Base de dados disponível no site CDHU, www.cdhu.sp.gov.br. Nota: Complexo Metropolitano definido segundo PEH-SP (2011): RMSP, RMBS, RMC e AUJ.

As primeiras experiências da CDHU com urbanização de favelas ocorreram na década de 1980. Frente à demanda de movimentos sociais da região do ABC paulista, uma equipe multidisciplinar da CDHU buscou soluções por meio de um trabalho de mediação entre as famílias, movimentos organizados, proprietários das terras ocupadas, governo e entidades envolvidas (CDHU, 2016).

O cenário político deste período era marcado pela luta de movimentos sociais para o reconhecimento dos direitos de cidadania que incluíam o acesso à moradia digna, reivindicando do Estado uma ação concreta para mudança da realidade habitacional. Neste momento de pressão da sociedade, a urbanização passa a ser entendida como alternativa de política pública, e a Companhia passa a manter diálogos com movimentos sociais organizados. No entanto, foi somente na década de 90 que a urbanização passou a ser considerada como uma alternativa para enfrentar o problema da favelização. Em 1995 foi promulgada uma lei⁷ que determinava que 5% dos recursos da CDHU fossem aplicados exclusivamente em programas de urbanização de favelas (SILVA, 2018).

⁷Lei nº 9.331, de 27 de dezembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 6.556, de 30 de novembro de



Denizo, Souza e Bartié (2001) consideram possível elencar quatro posturas da CDHU com relação à favela e seus moradores, as quais não necessariamente seguem uma sequência cronológica podendo, inclusive, ocorrer concomitantemente: (i) 1985 a 89 - reconhece o favelado apenas como beneficiário de seus conjuntos habitacionais, sem intervir na favela; (ii) 1986 a 96 –a favela é vista com um tecido urbano doente a ser erradicado; (iii) década de 90 –a favela é um território a ser urbanizado, porém com foco apenas nos aspectos sanitários; e (iv) após 1996 - urbanização integrada em evolução para qualificação urbana⁸.

Dentro desse contexto, houve uma mudança no que diz respeito à própria maneira com que a população favelada era reconhecida na Companhia, inicialmente tratada como invasora, passando para ocupante e culminando em moradora. Dessa maneira, está implícito um processo de reconhecimento destes sujeitos enquanto pertencentes à cidade.

Paralelo a isso, também é possível compreender a evolução da visão da CDHU quanto ao trabalhador técnico social em favela. No início, a visão predominante era a de despejo e a função do técnico social era de realizar a triagem do favelado que poderia ser beneficiário da unidade habitacional. Posteriormente, quando a favela é vista como um “problema” a ser erradicado, o técnico social tem a função de realizar a remoção de todas as famílias da área de intervenção e reassentá-las em unidades habitacionais.

Quando a urbanização passa a ser uma alternativa para enfrentar o problema da favelização, aumenta o escopo do trabalho técnico social. Além de realizar o processo de remoção e reassentamento das famílias, o técnico social também é responsável por fazer a interlocução entre os agentes públicos atuantes no território junto aos moradores. Nesse momento, portanto, o trabalho técnico social passa por um processo de incremento. O técnico social é considerado como peça fundamental para viabilização da intervenção, não só por sua relação direta com o morador, mas também porque apoia a

1989, relativa ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, e dá outras providências correlatas.

⁸A urbanização integrada pode ser entendida como um conjunto de ações, como urbanização, remoção e reassentamento e substituição de moradia, como alternativa para equacionar a ocupação das grandes áreas invadidas. Já a qualificação urbana discute a melhoria das intervenções e de seus processos de implementação (DENIZO, SOUZA, BARTIÉ, 2001).



atuação de outras áreas técnicas na favela, ou seja, a equipe social nesse processo tem a função de “abrir alas” para atuação das outras áreas técnicas no território alvo de intervenção.

O reflexo dessa visão pode ser percebido na própria estrutura organizacional da CDHU, no que se refere ao trabalho técnico social. Inicialmente, a área responsável por esse trabalho em favelas era formada por um pequeno núcleo, passando posteriormente à designação de gerência. No ano de 2004, as ações sociais desenvolvidas nas favelas passaram a ser sediadas na Superintendência de Ações de Recuperação Urbana (Saru), criada para coordenar a execução do trabalho social nos programas de recuperação urbana.

Pode-se considerar que a própria atuação de parte do corpo técnico da CDHU pode ter contribuído para a evolução da visão da Companhia sobre o trabalho técnico social em favela. No contexto da literatura sobre implementação de políticas públicas, há um debate recente (PENNA, 2013; LOTTA, PIRES e OLIVEIRA, 2015; ABERS, 2015; FERREIRA, 2016; FERREIRA e LOTTA, 2016; SANTIAGO, 2017) que busca compreender como a atuação engajada ou “militante” da burocracia implementadora (ou seja, dos atores estatais) pode influenciar a concretização das políticas públicas, impactando determinados conteúdos, suas diretrizes e normativas, práticas e estratégias de implementação.

Inicialmente, desde as décadas de 70 e 80, compreendia-se por “ativismo institucional” as práticas de servidores públicos diretamente ligados a movimentos sociais que, ao ocupar cargos formais no governo, buscavam atingir objetivos pautados pelas agendas políticas de um determinado movimento (SANTORO, MCGUIRE, 1977 apud FERREIRA, 2016). No entanto, recentemente, partindo do trabalho de Abers (2015), esse conceito tem se expandido para uma noção mais ampla, em que a ideia de “ativismo institucional” corresponde muito mais à atuação de burocratas ou agentes estatais na promoção de ideias ou práticas voltadas à transformação e/ou à manutenção de políticas públicas, independentemente de vínculos com movimentos sociais ou outras organizações.

Assim, o conceito mais amplo do termo pressupõe a ideia de que os burocratas se empregariam em ações voltadas à criação, manutenção ou transformação institucional,



defendendo ideias e a adoção de determinados conteúdos ou procedimentos específicos da política pública (ABERS, 2015 apud SILVEIRA, 2017, p. 8).

A própria dimensão das principais intervenções da empresa exigiu também da Companhia uma ação mais coordenada entre suas áreas técnicas, em razão das múltiplas interfaces institucionais e políticas envolvidas e das diversas situações de vulnerabilidade trabalhadas, inclusive relacionadas à violência e à presença do tráfico.

Essa escala de intervenção envolve a ação continuada de urbanização que faz com que o trabalho social necessite de uma visão estratégica, considerando o universo de famílias trabalhadas e a complexidade das intervenções.

No que se refere às intervenções em urbanização de favelas, a CDHU já atuou em 38 projetos⁹ com 55.392 domicílios trabalhados, dos quais 8.979 foram objetos de remoção, 42.641 de urbanização e 3.772 de regularização fundiária.

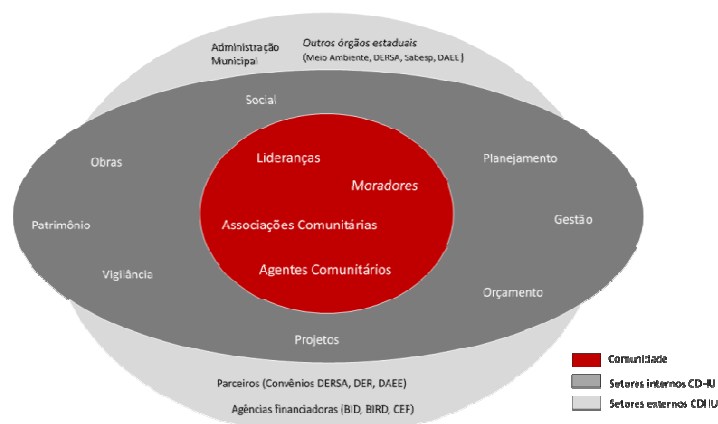
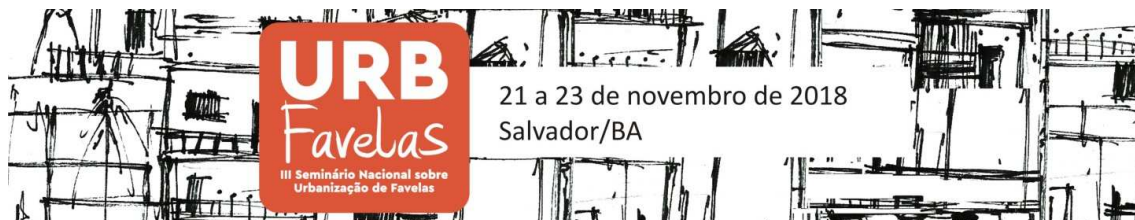
Essa experiência de urbanização em favelas além de abranger um grande número de famílias envolve muitas interfaces internas e externas à CDHU, com suas diferentes formas e estratégias de lidar com os processos de planejamento e execução (Figura 1). Equilibrar as visões racionalistas de gerenciamento de projetos das áreas técnicas, as visões econômicas e administrativas das áreas meio¹⁰, em relação à pactuação das ações com famílias em situação de vulnerabilidade e das incertezas que as cercam, é um dos desafios do trabalho social que vêm sendo institucionalizado e regulamentado nos últimos anos, desde o âmbito federal, de estados e municípios, como das agências de financiamento¹¹.

Figura 1 – Interfaces envolvidas nas intervenções de recuperação urbana CDHU.

⁹ A título de exemplificação da amplitude da experiência da CDHU em urbanização de favelas, destacam-se alguns dos principais projetos: Pantanal (São Paulo, 8.108 famílias), Pimentas (Guarulhos, 5.985 famílias), Jd. Sto. André (Sto. André, 9.011 famílias), Serra do Mar (Cubatão, 7.078 famílias).

¹⁰ Exigindo uma revisão constante do conceito de viabilidade para o de sustentabilidade da intervenção, e não apenas calcado no equilíbrio financeiro (DENIZO et al, 2002).

¹¹ A título de exemplo, destaca-se as Portarias nº 317, de 18 de julho de 2013, e nº 21, de 22 de janeiro de 2014, do Ministério das Cidades; e a Política Operacional nº 710, do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.



Fonte: Elaboração autores. Informações CDHU – Superintendência de Ações de Recuperação Urbana. Fev/2018.

2.1. O Trabalho Técnico Social desenvolvido pela Saru

Ao longo dos anos a CDHU desenvolveu um conjunto de práticas e diretrizes que orientam e conduzem as atividades técnicas sociais. Atualmente, está em fase de discussão a elaboração do desenho metodológico do processo de urbanização de favelas, sistematizado e consensuado com as demais áreas técnicas da Companhia.

Quanto às práticas e diretrizes, conforme preconizado por Magalhães e Villarosa (2012), a atuação da Saru está direcionada não só para a inserção da área na malha urbana por meio de ações integradas à produção habitacional e obras de urbanização, mas também para a necessidade de desenvolvimento local, e têm como pressuposto a participação popular ao longo de todo o processo, envolvendo necessariamente os agentes e grupos sociais atuantes nas áreas.

Diante disso, a metodologia adotada pela Saru tem duas referências importantes: (i) o território vulnerável, porém constituído, é visto como ponto de partida, tanto pela sua relação intrínseca com pertencimento e participação, bem como pela condição de cenário – nos projetos de urbanização - onde se concretizam e se integram as políticas públicas multisetoriais; e (ii) uma visão abrangente do perfil e da tarefa da gestão social do trabalhador social na intervenção urbano-habitacional, propondo que este assumo o papel de protagonista no debate da questão urbana, do direito à cidade e da política habitacional, constituindo uma equipe multidisciplinar alinhada em torno do conceito de profissionais da cidade (PROCÓPIO, 2012).



Acredita-se que a gestão social deva auxiliar na transformação da realidade local, de modo que o trabalho social esteja realmente ancorado na construção coletiva e democrática de um novo espaço urbano que inclua, necessariamente, todos os agentes e grupos sociais envolvidos, na perspectiva de ressignificação e apropriação do espaço urbano. Nesse sentido, o que se busca é a melhoria da qualidade de vida da população beneficiária e, conseqüentemente, a sustentabilidade da intervenção.

O TTS, na perspectiva da Saru, tem como pressuposto a atuação e o diálogo permanentes entre a comunidade e a equipe social e desta com as demais áreas técnicas, visando desde a entrada na favela, esclarecimentos, negociações, adesão de cada morador até a viabilização das propostas resultantes desse processo, bem como o fomento ao desenvolvimento local por meio de ações organizativas, participativas e socioculturais. Dessa maneira, as ações do TTS se organizam em três principais estratégias de atuação: (a) pactuações coletivas; (b) negociações individuais; (c) fomento à organização sociocomunitária e ao desenvolvimento local.

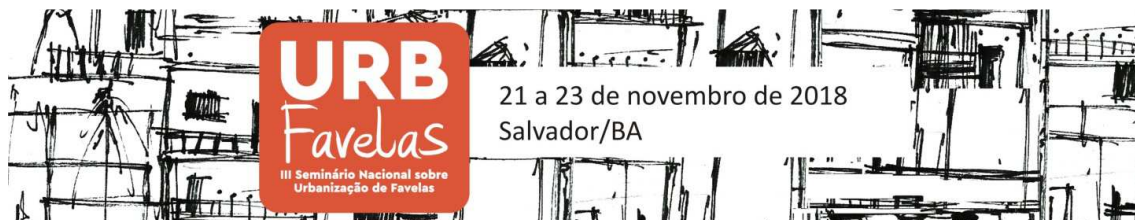
É importante ressaltar que a organização em três estratégias distintas não implica em separação do trabalho em momentos isolados, uma vez que todas estão intrinsecamente conectadas, não só pelo fato de serem implantadas em tempos paralelos, mas principalmente porque são interdependentes e se complementam.

Essas estratégias, que serão detalhadas a seguir, têm como foco caminhar para o desenvolvimento sustentável do território, que pressupõe o conhecimento das reais condições de vida da população, o entendimento das redes de relações sócio-territoriais, a valorização das referências de memória e os sentimentos de pertencimento local, a ressignificação da identidade comunitária a partir daquela existente e a construção coletiva de expectativas para o novo bairro.

a) Pactuações coletivas

O processo de pactuação, central nessa concepção, não é tão simples como pode parecer. Ele é complexo e, em geral, evidencia o conflito entre a necessidade da mudança e o desejo de permanência dos moradores.

(...) não se parte do consenso, ao contrário, se reconhece claramente a diferença entre os atores – comunidade e Estado –, seus interesses e suas posturas. O



Estado se apresenta com sua atribuição legal do processo de intervenção, os moradores veem sua moradia, seu patrimônio e seu modo de vida ameaçados. Moradores e seus representantes citam inúmeras promessas não cumpridas, longo histórico de abandono e fracassos das iniciativas públicas (COEN, 2017 p. 31).

A pactuação se dá no “passo a passo, mediante o compromisso de transparência, consulta permanente e corresponsabilidade” (COEN, 2017), o que caracteriza a construção de uma relação contínua pautada no engajamento de ambas as partes.

O processo de pactuação da intervenção urbana com a comunidade tem início com o diagnóstico socioeconômico do território, que tem a finalidade de subsidiar o planejamento do projeto e estabelecer o marco zero dos compromissos de atendimento para o reassentamento populacional e constitui-se num processo contínuo que conta com os seguintes marcos: (i) apresentação e discussão das diretrizes gerais; (ii) apresentação e discussão do Projeto Preliminar; (iv) esclarecimentos sobre os motivos de remoção; (v) definição dos critérios de atendimento; (vi) apresentação e discussão do Projeto Básico de Urbanização.

b) Negociações individuais

As ações do TTS de remoção e reassentamento viabilizam a implantação da intervenção urbana e do processo de negociação por meio de: (i) Atendimento Individual Programado (AIP) das famílias em área de remoção; (ii) negociação da remoção e de alternativas habitacionais disponíveis e (iii) acompanhamento do processo de comercialização e mudança das famílias.

Para além das discussões coletivas sobre diretrizes e critérios da intervenção, o atendimento individual das famílias é um espaço de relacionamento sem intermediários, realizado diretamente entre o morador e a equipe técnica social, e acontece sempre com dia e horário programado. Constitui-se num processo composto por uma série de atendimentos, tantos quantos sejam necessários para fazer com que cada família identifique a melhor alternativa que responda aos diferentes aspectos de sua situação socioeconômica e da organização das diferentes dimensões da vida familiar. Trata-se de um processo de negociação que considera a importância e o impacto da decisão que está sendo tomada, e que tem como resultado final a inserção de cada família no(s) grupo(s) de atendimento(s) relativo(s) à intervenção.



c) Fomento à organização sociocomunitária e ao desenvolvimento local

As ações de fomento à organização sociocomunitária e desenvolvimento local são centrais na metodologia do Trabalho Social e são norteadas pelas seguintes diretrizes:(i) desenvolvimento da cidadania;(ii) promoção da autonomia e emancipação;(iii) valorização da autoestima;(iv) otimização das vocações e potencialidades comunitárias;(v) ressignificação sócio-espacial: identidade e pertencimento esustentabilidade da intervenção.

O objetivo das ações é contribuir para a sustentabilidade da intervenção por meio de ações organizativas e participativas indutoras do desenvolvimento local, humano e comunitário. Ancoradas nos princípios de construção do pacto social e em projetos de cunho cultural, socioeconômico e socioambiental, busca-se promover o fortalecimento das organizações comunitárias para a participação, para o protagonismo e para a democratização da informação, dos mecanismos de gestão e da tomada de decisões. Suas principais ferramentas são:(i) o estabelecimento de canais de participação e diálogo entre a população e o poder público para a legitimação do projeto urbanístico; (ii) a identificação das principais necessidades, potencialidades e interesses da população para definição dos projetos sociais com ênfase em práticas culturais locais; (iii) a implantação de projetos sociais de interesse e relevância para o fortalecimento da identidade local; e (iv) o estabelecimento de parcerias com órgãos governamentais e não governamentais.

Nesse contexto, destacam-se três ações centrais: (c.1) curso de formação de agentes comunitários de urbanização; (c.2) instâncias participativas: núcleo operacional de urbanização (NOU) e fóruns;(c.3) implantação e desenvolvimento de projetos sociais.

c.1) Curso de Formação de Agentes Comunitários de Urbanização

O curso de formação de Agentes Comunitários de Urbanização foi concebido para fomentar a reflexão sobre as transformações do bairro e as implicações na vida da comunidade e das pessoas, e é conduzido para ser também um espaço de pactuação em torno do desenvolvimento local, por meio do planejamento participativo das atividades sociais.



A constituição desse grupo de Agentes faz parte de uma estratégia para fortalecer a representação e a participação da comunidade. O Agente Comunitário de Urbanização, nesse sentido, deve participar da reflexão sobre as transformações do bairro e discutir as questões sociais e urbano-ambientais locais. Espera-se que o Agente, ao concluir a formação, compreenda o seu papel no âmbito do projeto de urbanização, para melhorar as condições de habitação da população, sempre buscando um olhar para o desenvolvimento sustentável da comunidade.

c.2) Instâncias participativas: núcleo operacional de urbanização (NOU) e fóruns

Dentre as instâncias participativas, destacam-se o Núcleo Operacional de Urbanização (NOU) e os Fóruns de Desenvolvimento Sustentável. O NOU é um espaço central para discussão do processo de urbanização que reúne agentes comunitários e demais moradores que se disponham a participar de encontros semanais, junto às áreas técnicas de Projetos, Obras e Social da CDHU com o objetivo de conhecer, debater e acompanhar os projetos executivos, as obras de urbanização e as formas de apropriação dos novos espaços públicos.

O objetivo do NOU é discutir e definir conjuntamente diversos aspectos relativos às remoções; implantação de infraestrutura viária, de saneamento e drenagem; implantação de espaços públicos de esporte, lazer e cultura; ações de recuperação ambiental e paisagismo; áreas institucionais para equipamentos públicos de saúde, educação e cultura.

Os Fóruns de Desenvolvimento Sustentável têm por objetivo integrar associações, agentes comunitários de urbanização, Organizações Não Governamentais (ONGs), órgãos públicos e concessionárias que atuam no bairro, com vistas a criar uma rede de desenvolvimento local. Tem como meta o fomento à gestão compartilhada do novo espaço urbano entre comunidade e poder público, cuja estratégia é garantir a sustentabilidade das condições físicas, sociais e políticas¹².

c.3) Implantação e Desenvolvimento de Projetos Sociais.

¹² O Fórum de Desenvolvimento Sustentável instituído no Projeto do Jardim Pantanal atingiu autonomia e atualmente é articulado pela própria comunidade.



Os projetos sociais são uma ferramenta estratégica do TTS, cujo objetivo central é mobilizar a comunidade e criar diferentes espaços de participação, além da geração de renda e da formação de um grupo de multiplicadores que passa a atuar também junto aos novos participantes dos projetos sociais.

O diagnóstico realizado fornece subsídios para identificar as potencialidades locais que possibilitam a proposição de projetos sociais. Os projetos a serem implantados são discutidos coletivamente durante os cursos de agentes comunitários de urbanização. Uma vez consensuado, inicia-se o processo de implantação das ações. Para tanto, articula-se parcerias com instituições e profissionais correlatos às potencialidades locais.

A seguir destacam-se alguns projetos implementados de acordo com as potencialidades de cada área de intervenção e que abrangem a formação e capacitação dos moradores, com perspectiva de autonomia.

- **ComCom** - projeto de comunicação comunitária, com foco na produção e gestão da informação por meio da apropriação, produção e difusão de conteúdos pela própria comunidade sobre temas locais, incluindo ações da intervenção urbana.
- **Intervenção de arte urbana**—contempla práticas culturais e intervenções nos espaços públicos do bairro e fachada das moradias para apropriação do novo espaço e ressignificação da identidade comunitária.
- **Núcleo de Economia Solidária e Desenvolvimento Local (Nesdel)** - projeto de formação de grupos produtivos locais que abrange a articulação permanente de parcerias para inserção em redes, tendo como referência os princípios da economia solidária e do comércio justo.
- **Viveiro Escola** - projeto de conservação e recuperação de ecossistemas por meio da capacitação de moradores como agentes comunitários ambientais, contemplando a sensibilização para questões ambientais e oportunidades de trabalho e renda.
- **Turismo de Base Comunitária**- projetodesenvolvido na fase de pós-urbanização articulado às demais iniciativas de projetos sociais e aos atrativos do bairro. Abrange a capacitação dos moradores para atuação como monitores locais.



- **Cooperativa de Reciclagem** – projeto de cooperativa, fundamentada nos princípios de Economia Solidária, com vistas a potencializar atuação pré-existente de catadores no bairro, de modo a propiciar o incremento em geração de renda e contribuir para a limpeza de espaços públicos e áreas verdes e de proteção permanente.

3 DESAFIOS APREENDIDOS NAS EXPERIÊNCIAS DO TTS EM URBANIZAÇÃO DE FAVELAS DESENVOLVIDAS PELA CDHU

Os anos de atuação da Saru em processos de intervenções de recuperação urbana permitem refletir sobre os principais desafios, os dificultadores e os facilitadores do trabalho social no modelo estratégico de atuação adotado.

Um dos principais desafios da CDHU atualmente está voltado para a estruturação de um desenho metodológico sistematizado e consensuado com todas as áreas técnicas para as ações de urbanização de favelas, estabelecendo papéis e responsabilidades, possibilitando a integração das equipes e ações. A ausência de normativas e diretrizes sobre a atuação conjunta entre as áreas técnicas da CDHU, bem como a atuação desarticulada quando da implementação da política representam um dificultador para as ações de recuperação urbana, refletindo no desenvolvimento do trabalho técnico social.

A descontinuidade das ações quando há mudanças políticas e institucionais é outro dificultador identificado¹³. Para além deste fator, conforme mencionado, há o desafio de equilibrar as visões racionalistas de gerenciamento de projetos das áreas técnicas, as visões econômicas e administrativas das áreas meio, bem como institucionalizar a cultura de que o fomento à organização comunitária e o desenvolvimento local são ferramentas primordiais para trabalho técnico social, colaborando com os resultados da intervenção. Dessa maneira, destaca-se a influência da atuação engajada de agentes estatais, a exemplo da literatura sobre ativismo institucional (ABERS, 2015), no sentido

¹³ Como já apontado pela literatura (RODRIGUES et al, 2017) o descompasso ou a sincronicidade das diferentes dimensões da política pública (os tempos do território, da intervenção, da gestão da política, etc.) implicam em contextos variados – ou seja, em contextos mais ou menos favoráveis – ao desenvolvimento do trabalho social voltado ao fomento da organização sociocomunitária e desenvolvimento local.



de articular e concretizar arenas participativas, mesmo em contextos organizacionais e institucionais pouco favoráveis.

A experiência também aponta para questões intrínsecas a processos participativos relacionados às resistências de lideranças, dificuldades no engajamento, presença do tráfico e violência, além de interesses difusos entre diferentes atores refletidos nas assimetrias de poder existentes na própria comunidade. Por outro lado, a relação de confiança e credibilidade estabelecida entre os técnicos sociais e moradores, conquistada com base no processo contínuo de pactuação ao longo dos anos, são essenciais para a superação desses obstáculos e resistências identificadas durante o desenvolvimento das ações. Nesse processo, verifica-se a importância de reconhecer a necessidade de, principalmente nas ações de remoção, manter postura de acolhimento e entendimento de expectativas frustradas, de sentimento de perda e de elaboração de luto, sempre com atuação direcionada tanto para o indivíduo quanto para o grupo e comunidade em geral.

A composição de equipe multidisciplinar, que possibilite olhares complementares e convergentes para a mudança de paradigmas e rupturas de modelos pré-estabelecidos, se constitui também em elemento facilitador para o desenvolvimento do trabalho técnico social. Neste sentido, conforme Procópio (2012), apresenta-se como estratégico o investimento na formação e capacitação dos denominados profissionais da cidade com visão integrada da gestão urbana e processos de intervenção.

A participação social e engajamento comunitário a partir de diferentes espaços e canais instituídos são facilitadores não só para a viabilização da intervenção, mas também na ressignificação do território, objetivando contribuir para mudanças nas relações de poder existentes e formas mais solidárias e autônomas de organização e convivência. Dessa maneira, procura-se evitar a reprodução de instâncias de representações formais não legitimadas que limitam a participação, conforme preconizado por Magalhães e Villarosa (2012). Nessa perspectiva, a presença institucional em campo, por meio da implantação de espaços para estabelecimento de escritórios de apoio técnico e de desenvolvimento de projetos sociais, contribui para diversificar as formas de



participação, além de dar credibilidade quanto à atuação do poder público e continuidade das ações.

Por fim, destacam-se dois fatores determinantes para a efetividade dos resultados das ações de organização comunitária e desenvolvimento local: (i) o aporte de recursos financeiros para a implementação dos projetos sociais e (ii) o tempo de desenvolvimento das ações sociais junto às comunidades, desde seu planejamento até sua execução e monitoramento, vinculado às estratégias de curto, médio e longo prazo. A experiência da Saru aponta para a compreensão dos projetos sociais como um dos pilares do trabalho técnico social, no sentido de superar os limites da atuação, criando espaços de protagonismo, nos quais os moradores passam de objetos da intervenção a sujeitos na intervenção. Nesse sentido, ressalta-se a importância de considerar a alocação de aportes financeiros e planejamento da implantação e execução de projetos sociais desde a concepção da intervenção físico-urbanística.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Org.). **Burocracia de Médio Escalão**. 2. ed. Brasília: ENAP, 2015. pp.143-176. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2063>. Acesso em: 22/05/2018.

BRASIL. **Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014**. Aprova o manual de instruções do Trabalho Técnico Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. Brasília, DF. Jan, 2014.

_____. **Portaria nº 317, DE 18 de julho de 2013**. Dispõe sobre medidas e procedimentos a serem adotados nos casos de deslocamentos involuntários de famílias de seu local de moradia ou de exercício de suas atividades econômicas, provocados pela execução de programa e ações, sob gestão do Ministério das Cidades, inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Brasília, DF. Jul, 2013.

Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. **Reassentamento Involuntário Política Operacional e Documentos Antecedentes OP 710–Washington**. DC-NIND-103. 1998. 40p.

CARDOSO, A. L. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. **Cadernos Metrôpole** nº 17, 2007. pp. 219-240.

CDHU. **Relatório de Sustentabilidade**. Secretaria de Habitação-CDHU. São Paulo. 2014. 124 p. Disponível em: <http://www.cdhu.sp.gov.br/download/manual/Relatorio-de-Sustentabilidade-2014.pdf>. Acesso em: jun/2018.



_____. 50 anos promovendo a habitação social no Estado de São Paulo. Eduardo Trani, Maria de Lourdes Badejo Gussoni (Org.). 1a ed. São Paulo: KPMO Cultura e Arte, 2016. 452 p.

_____. **Base de dados de atendimentos habitacionais.** São Paulo. Disponível em: www.cdhu.sp.gov.br. Acesso em: mai/2018. Disponível em: www.cdhu.sp.gov.br. Acesso em: mai/2018.

COEN, L. **As cores da urbanidade.** Colaborador Projeto Com Com. São Paulo: IPSIS, 2017. 235 p.

DENALDI, R. **Políticas de Urbanização de Favelas:** evolução e impasses, 2003. 229 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2003.

DENIZO, V.; SOUZA, M. C.P. de; BARTIÉ, M. Ação em Favela no Contexto da Política Habitacional do Estado de São Paulo. In: SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE PROJETOS IPT EM HABITAÇÃO E MEIO AMBIENTE: ASSENTAMENTOS URBANOS PRECÁRIOS, 2002, São Paulo. **Anais eletrônicos. Publicações IPT 2783,** Coleção Habitare, 2001, p. 69-80, Coordenadores: Ros Mari Zenha e Carlos Geraldo Luz de Freitas. Disponível em: <http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/46.pdf>. Acesso em: mai/2018.

FREIRE, A.; OLIVEIRA, L. L. (Org.). **Capítulos da memória do urbanismo carioca:** depoimentos ao CPDOC/FGV. Rio de Janeiro: Folha Seca, 2002. 233 p.

FERREIRA; D. D.; LOTTA, G. S. Burocratas: atores entre as fronteiras do Estado e da sociedade. 40º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS - ST13. 2016. 25 págs. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/papers-40-encontro/st-10/st13-7/10267-burocratas-atores-entre-as-fronteiras-do-estado-e-da-sociedade/file>. Acesso em: mai/2018.

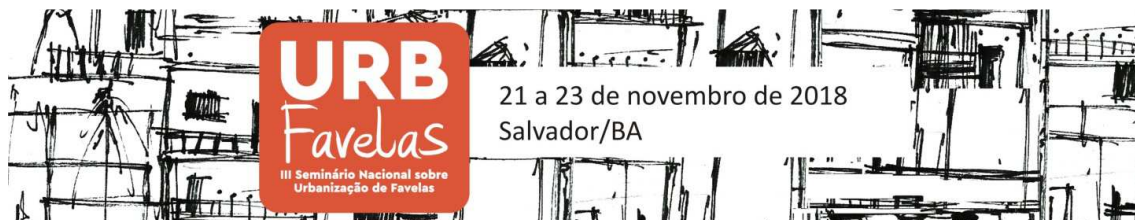
FERREIRA, D. D. **Ativismo Institucional no Governo Federal:** as Práticas dos Analistas Técnicos de Políticas Sociais. 153 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do ABC, 2016.

JACOBI, P. Governança ambiental, participação social e educação para sustentabilidade. pp. 343-361 In: PHILIPPI Jr., A.; SAMPAIO, C. A. C.; FERNANDES, V. **A Gestão da Natureza Pública e Sustentabilidade.** São Paulo: Manole, 2012.

LEFEBVRE, H. **A irrupção - a revolta dos jovens na sociedade industrial: causas e efeitos.** São Paulo: Documentos, 1968. 202 p.

_____. **O direito à Cidade.** São Paulo, SP: Centauro, 2008. 144 p.

LOTTA, G. S.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. In: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Org.). **Burocracia de Médio Escalão:** perfil, trajetória e atuação. 1. ed. Brasília: ENAP. 2015.v. 1. p.p. 23-51 Disponível em: http://www.enap.gov.br/documents/52930/584652/150406_livro_burocracia.pdf/bd70b59c-af61-44fb-9702-881ddef9d8bf. Acesso em: mai/2018.



MAGALHÃES, F.; VILLAROSA, F. di. (Editores). **Urbanização de favelas: Lições aprendidas no Brasil.** Nova Iorque: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2012. 186 p. Disponível em: <http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/SU-Lessons-from-Brazil-Portuguese.pdf>. Acesso em: mai/2018.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** Petrópolis: Vozes, 2001. 204 p.

PAZ, R. D. O. Intervenções urbanas e trabalho social In: **Metodologias do trabalho social.** ARREGUI, C. C; BLANES, D. N. (Org). São Paulo: IEE/PUC. 2008. p. 248-254

RODRIGUES, M. L. P.; BLANCO, M. A.; SANTOS, V. A. S.; PAZ, R. D.O.; ARREGUI, C. C. (orgs) **Metodologia de trabalho social em habitação:** a experiência do Município de Osasco-SP, 2005-2016. São Paulo: Educ, 2017. 186 p.

PENNA, C. C. **Conexões e controvérsias no Incra de Marabá:** o Estado como um ator heterogêneo. 383 f. Tese (Doutorado em Sociologia) –Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, 2013. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/17028>. Acesso em: jun/2018.

PROCÓPIO, B. Profissional da cidade e o saber urbano: desafio à ciência, tecnologia e inovação. **Observatório das Metrôpoles**, 2012. Disponível em: <http://observatoriodasmetropoles.net.br/wp/profissional-da-cidade-e-o-saber-urbano-desafios-ciencia-tecnologia-e-inovacao/>. Acesso em: jun/2018.

SÃO PAULO, Governo do Estado. **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEH-SP) 2011-2023.** Secretaria de Habitação-CDHU. São Paulo, dezembro de 2011.

SANTIAGO, A. **Capacidades burocráticas na prática:** um olhar através das lentes dos analistas do licenciamento ambiental federal. 2017. 187 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2017.

SILVA, P. H. **Urbanização de favelas na agenda do governo do Estado de São Paulo.** 2018. 183 p. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC. 2018.

SILVEIRA, M. Circulação de ideias e práticas ao longo do tempo: o processo de consolidação do trabalho social em projetos de urbanização de favelas da CDHU. VIII Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 9 a 11 de maio de 2018. Disponível em: <http://conferencias.fflch.usp.br/sdpscp/viiiisddcpusp/paper/view/2258>. Acesso: jun/2018

TURNER, J. **Housing by People:** Towards Autonomy in Buildings Environments. London: Phanteon Books, 1976. 162 p.

VILLAÇA, F. A terra como capital (ou a Terra – Localização). **Espaço & Debates.** V. 5, nº 16. São Paulo. 1985. pp.5-14.