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

# MEDIAÇÃO DE CONFLITOS: URBANIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS AMBIENTALMENTE FRÁGEIS.

**Miguel Reis Afonso** (Prefeitura do Município de Suzano) - miguel-reis@uol.com.br
*Bacharel em Ciências Jurídicas pela PUC-São Paulo. Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela FAU-USP. Funcionário Secretaria de Planejamento Urbano e Habitação, especificamente Diretor da Habitação, do município de Suzano-SP.*

**Letícia Mianni de Almeida** (Prefeitura do Município de Suzano) - leticiamianni@hotmail.com
*Estudante do 4°ano de Arquitetura e Urbanismo - USJT. Estagiária na Prefeitura de Suzano, na Secretaria de Plaejamento Urbano e Habitação*

**Sandra Cardoso** (Prefeitura do Município de Suzano) - sandracdestito@gmail.com
*Bacharel em Psicologia, Especialista em Gestão Pública, Técnica Social da Secretaria de Planejamento Urbano e Habitação da Prefeitura de Suzano*

# MEDIAÇÃO DE CONFLITOS: URBANIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS AMBIENTALMENTE FRÁGEIS.

**RESUMO:**

O objetivo deste trabalho é explicitar o processo de mediação de conflitos em três áreas ambientalmente frágeis do Município de Suzano – SP. A metodologia empregada neste processo decorre de um diálogo intenso, através da ação realizada em campo, durante os últimos 18 meses, entre a equipe de habitação da Prefeitura de Suzano, os movimentos populares de moradia e as famílias residentes nas áreas objeto da ação.

O mapeamento de três áreas, igualmente com os cadastros dos moradores, serviu como norteador do recorte da problemática. Assim como tratamos de observar, as distintas formas de mediação, constatadas a partir da descrição de casos concretos realizados durante o trabalho em campo. Desta forma, o processo de mediação de conflitos é analisado de maneira multíplice como produtor de decifração no escopo do desenvolvimento geográfico e habitacional.

**Palavras-chave:** DIREITO, MORADIA, VULNERABILIDADE SOCIOAMBIENTAL.

ST – 2: A Dimensão Ambiental da Urbanização de Favelas, Bairros e Assentamentos.

## I- INTRODUÇÃO

A ocupação de áreas em regiões metropolitanas segue um roteiro de perversidade quando se analisa a equação produção de moradia e irregularidade fundiária. As áreas mais frágeis do ponto de vista ambiental são aquelas que trazem a maior concentração da população excluída do mercado formal e, por contradição, pela legislação são as mais protegidas.

Dentro do preceito estabelecido pelo Comentário n. 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, que define o conceito de moradia adequada, temos que somente a produção oficial de moradia não basta para atender o enorme número de situações vivenciadas e que necessitam de atuação importante do Poder Público, dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada de modo a possibilitar o enfrentamento da questão.

O município de Suzano, sítio da análise pretendida neste texto, tem cerca de 80% de seu território protegido por leis municipais e estaduais. Mas concentra neste território a maior incidência de irregularidade proporcionando não somente a necessidade de regularização – com ou sem remoção de famílias – mas também a verificação de áreas de risco geotécnico e de inundação.

Ademais este artigo tem como foco a pesquisa de três áreas ambientalmente frágeis no município: Jardim Fernandes, Vila Rica e Vila São Pedro. A realização do mapeamento e o *Sistema de Selagem* das residências serviram como sustentação de estudo e de funcionamento de trabalho.

O presente texto pretenderá analisar a atuação do governo local na mediação do conflito fundiário, a proposta de intervenção nas áreas em estudo e a solução adotada garantindo o direito à moradia com o novo instrumental de regularização fundiária hoje em vigor, de modo sustentável e equilibrado.

## II - CONTEXTO DO MUNICÍPIO NA REGIÃO METROPOLITANA

O município de Suzano está localizado na região metropolitana de São Paulo e inserido na Área de Proteção de Mananciais - APM, sob a lei 898/1975, onde parte desse território já se encontra como Área de Proteção e Recuperação de Mananciais do Alto Tietê Cabeceiras - APRM-ATC, conforme lei estadual que regulou de forma específica as bacias hidrográficas, e outra inserida no chamado Manancial Guaió, ainda sob a lei 1172/76, atualmente em discussão dentro dos organismos de regulação e gestão dos recursos hídricos para elaboração de sua lei específica de proteção e recuperação. Dessa forma, possui 73% do seu território em área de Proteção dos Mananciais (APM) e 7% inserido na Área de Proteção Ambiental (APA) na várzea do Rio Tietê. Apresentando 206,6 km² de extensão e 262.568 habitantes conforme o último censo do IBGE, em 2010, a densidade demográfica é de 1.270,8 habitantes por km² no território do município.

A região onde a cidade se insere constituí uma importante área de preservação de mananciais e de reservatório de água, no qual contribui com o abastecimento da região metropolitana de São Paulo. O Alto Tiete Cabeceiras é representado por oito municípios, que configuram 292,60 hectares protegidos por leis ambientais estaduais.

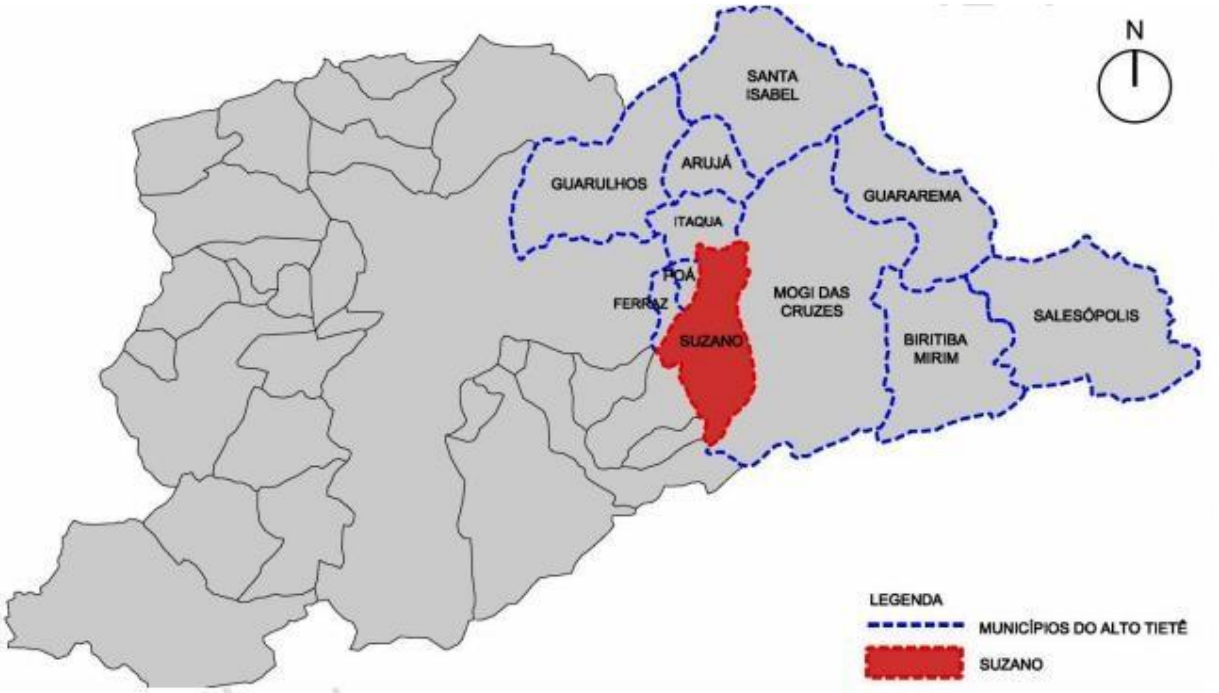
Os municípios que compõe esta bacia hidrográfica - Guarulhos, Itaquaquecetuba, Ferraz de Vasconcelos, Poá, Suzano, Mogi das Cruzes, Biritiba Mirim, Salesópolis e parte do município de São Paulo – têm similaridades em alguns aspectos e grandes diferenças em outros. Mas estes fazem parte de um contexto onde a legislação que regula o Sistema Integrado de Recursos Hídricos elegeu, por natureza, fonte importante para o desenvolvimento de toda a região metropolitana da Capital.

De observar, também, que está em discussão o Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental do Manancial Guaió, destacado este que foi da lei específica do Tietê Cabeceiras, que conforma uma área de 64 km2, e impacta parte dos municípios de Suzano, Poá, Ferraz de Vasconcelos, Mauá e Ribeirão Pires. Concluído este trabalho e elaborada lei específica para este manancial estarão presentes ações direcionadas ao equacionamento do uso do solo, habitação, transporte, saneamento ambiental, infraestrutura e manejo de recursos naturais com impactos regionais. A dinâmica populacional dos municípios onde

se localiza o Sistema Produtor do Alto Tietê reflete a posição periférica de seus municípios frente à Região Metropolitana de São Paulo.

Os municípios que compõem o SPAT podem ser caracterizados como uma extensão territorial urbana do município de São Paulo, uma vez que se trata do extravasamento do município na direção leste e sudeste.

Figura 1 - Localização na Região Metropolitana de São Paulo.
Fonte: Prefeitura Municipal de Suzano, 2008.




As interfaces ambientais para o município são, portanto, consideráveis e determinam limitações para o seu processo de urbanização, mesmo assim, tem uma importância significativa no quadro de dinâmica econômica regional. A atribuição que Suzano desempenha em relação aos municípios em seu entorno, como Ferraz de Vasconcelos, Poá, Itaquaquecetuba e Ribeirão Pires, é de grande expressão pois concentra as atividades de comércio varejista e de prestação de serviços. Neste aspecto é preciso observar que Suzano se integra a uma malha rodoviária e ferroviária que lhe permite boa comunicação com outros municípios da Região Metropolitana. Contudo, deve-se fazer destaque também para as atividades agrícolas que são grandes geradores de emprego na região, além de fazer parte do cinturão verde que circunda a região periférica. Toda essa prática econômica e de mobilidade interfere também na conformação sócio espacial do município. A conformação

físico-espacial que compõe a distribuição populacional se baseia em três distritos: Centro, Palmeiras e Boa Vista, sendo este último o distrito onde é localizado o Jardim Fernandes, uma das áreas de estudo. As outras duas áreas Vila Rica e Vila São Pedro pertencem ao distrito de Palmeiras, que por sua vez, possui a menor densidade populacional, de 2,72 hab/ha, ainda bem conservada quanto aos aspectos da paisagem natural e rural.

## lll – A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL DA SUB BACIA HIDROGRÁFICA E A COMPATIBILIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.

> "*Os estados sofrem, no mundo todo, enorme dificuldade em se adaptar à globalização, especialmente aqueles de tradição burocrática, como é o caso do Brasil, que possuem uma gestão pública ineficiente caracterizada por processos lineares, exaustivos e lentos, criando territórios de estagnação, de obscuridade que estimulam e favorecem a corrupção.*"
>
> Eduarda La Rocque Democracia e Informação, in Política Nós Também Sabemos Fazer, Vozes Nobilis. 218, pg. 95

A Política Habitacional no Brasil, invariavelmente, sempre esteve voltada para a produção de unidades novas. Desde o século passado quando os primeiros programas habitacionais dos institutos de previdência iniciaram uma ação nesse sentido, passando pelo BNH e mais recentemente o Programa Minha Casa Minha Vida, a população teria acesso a uma unidade habitacional mediante o critério de renda, sem necessariamente apropriar-se da cidade.

É evidente que não se pretende discutir os descaminhos da política habitacional e a estratégia desenvolvida pelos diversos governos. Mas é forçoso reconhecer que não há política de Estado para o enfrentamento da questão moradia, com os benefícios que a inserção na cidade proporciona: saneamento ambiental, transporte, educação, saúde, meio ambiente equilibrado, entre outros e, principalmente, a questão da terra urbanizada.

O PMCMV dentro da concepção atual, talvez tenha se aproximado melhor da necessidade de atendimento à população de baixa renda. Mas o programa tem prevalecido financeiramente e politicamente diante de outras ações historicamente construídas, como regularização fundiária, urbanização de favelas e assentamentos precários, crédito à

autoconstrução, assessoria técnica, melhorias habitacionais, locação social, todos necessárias a construção de uma ampla e democrática política habitacional (Nascimento, Denise Morado, As políticas habitacionais e as ocupações urbanas: dissenso na cidade, apud Desigualdades da Política Pública Habitacional Brasileira, Melo, Janayna Aparecida Cardoso, *in* Congresso de Urbanismo Biopolítico).

Afora a questão do financiamento, ainda os técnicos que operam a questão da oferta de moradia – não somente produção – enfrentam o falso dilema da moradia *versus* meio ambiente. Ou ainda, há aqueles que afirmam de forma disparata que há leis mais rígidas ou menos rígidas, dependendo de sua origem.

Obviamente, quando da ocupação – favela ou assentamento precário – o cidadão não questiona ou não tem noção de qual lei ou regramento deve seguir. A ocupação sempre se dá em áreas frágeis e protegidas ambientalmente. Caberá, isto sim, ao gestor ou a política local buscar uma alternativa para a ocupação de modo a proporcionar a coletividade um ganho, ora mantendo ora removendo a precariedade.

Nesse sentido, de forma a espancar qualquer dúvida quanto a oportunidade de compatibilização da questão ambiental com o direito à moradia, importante observar as considerações de Vanêsca Buzelato Prestes (A Concessão Especial para fins de Moradia na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade).

> *"O direito à ordem urbanística estabelece o direito à cidade como difuso, de todos, assim como o é o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Há um claro reconhecimento dos problemas urbanos como sendo problemas ambientais, na medida em que o meio ambiente no espaço urbano contempla a dimensão construída e modificada pelo homem e não somente o meio ambiente natural. Esta ordem urbanística traz em seu bojo à gestão democrática como expressão deste direito difuso que exige a participação da cidadania nas ações e decisões que afetam a pólis. Da mesma forma, esta ordem*
>
> *urbanística exige a parceria entre agentes públicos e privados na construção da cidade. O Poder Público tem papel articulador e coordenador das ações. Os agentes privados serem corresponsáveis pela construção da cidade sustentável não pode significar a desoneração do Estado das tarefas públicas e da própria gestão. A*

> *corresponsabilidade implica em parceria para atingir objetivos comuns, traçados previamente, e com regras claras que possam ser mensuradas e fiscalizadas pela cidadania. Ainda, o direito à ordem urbanística acentua a necessidade do cumprimento da função social da propriedade urbana, pois somente haverá ordem urbanística se a função social da propriedade urbana estiver sendo observada por aqueles que vivem nas cidades.*
>
> *O meio ambiente no espaço urbano contempla tanto o ambiente natural (ar, água, solo, fauna e flora) quanto o ambiente artificial ou humano, denominado construído. O ambiente construído engloba os aspectos econômicos, sociais, de patrimônio histórico-cultural, a cultura local, a infraestrutura urbana presentes e necessários à vida nas cidades. O conceito de meio ambiente no espaço urbano necessariamente precisa contemplar o espaço construído, suas interações e seus problemas. A irregularidade urbana é um típico problema da cidade construída e que precisa ser enfrentado na perspectiva urbano-ambiental que a cidade sustentável exige, definindo as áreas que não são possíveis de permanência em concreto, indicando o que fazer com os que lá residem e não apenas em abstrato, ignorando que há um universo enorme de cidadãos que residem nestes locais."*

No mesmo sentido, ao se estabelecer que todos temos direito à cidade socialmente justa e ambientalmente equilibrada também é importante trazer o entendimento do Judiciário para esta questão (Apelação Cível n. 2006.72.04.003887-4/SC – Juiz Relator Roger Raupp Rios):

> *"(...) 3. A concorrência do direito ao ambiente e do direito à moradia requer a compreensão dos respectivos conteúdos jurídicos segundo a qual a desocupação forçada e demolição da moradia depende da disponibilidade de alternativa à moradia.*
>
> *4. Cuidando-se de família pobre, chefiada por mulher pescadora, habitando há largo tempo e com aquiescência do Poder Público a área de preservação ambiental em questão, ausente risco à segurança e de dano maior ou irreparável ao ambiente, fica patente o dever de compatibilização dos direitos fundamentais envolvidos.*
>
> *5. O princípio de interpretação constitucional da força normativa da Constituição atenta para a influência do conteúdo jurídico de um ou mais direitos fundamentais para a compreensão do conteúdo e das exigências normativas de outro direito fundamental, no caso, o direito ao ambiente e direito à moradia.*
>
> *6. Incidência do direito internacional dos direitos humanos, cujo conteúdo, segundo o Alto Comissariado para Direitos Humanos da ONU (The Right to adequato housing (art. 11.1): forced*

> *evictions: 20/05/97. CESCR General comment 7), implica que "nos casos onde o despejo forçado é considerado justificável, ele deve ser empreendido em estrita conformidade com as previsões relevantes do direito internacional dos*
>
> *direitos humanos e de acordo com os princípios gerais de razoabilidade e proporcionalidade" (item 14, tradução livre), "não devendo ocasionar indivíduos "sem-teto" ou vulneráveis à violação de outros direitos humanos. Onde aqueles afetados são incapazes para prover, por si mesmos, o Estado deve tomar todas as medidas apropriadas, de acordo com o máximo dos recursos disponíveis, para garantir que uma adequada alternativa habitacional, reassentamento ou acesso à terra produtiva, conforme o caso, seja disponível."*
>
> *8. Proteção da dignidade da pessoa humana, na medida em que o sujeito diretamente afetado seria visto como meio cuja remoção resultaria na consecução da finalidade da conduta estatal, sendo desconsiderado como fim em si mesmo de tal atividade.*
>
> *9. Concretização que busca prevenir efeitos discriminatórios indiretos, ainda que desprovidos de intenção, em face de pretensão de despejo e demolição atinge mulher chefe de família, vivendo em sua residência com dois filhos, exercendo, de modo regular, a atividade pesqueira. A proibição da discriminação indireta atenta para as consequências da vulnerabilidade experimentada por mulheres pobres, sobre quem recaem de modo desproporcional os ônus da dinâmica gerados das diversas demandas e iniciativas estatais e sociais."*

Estes elementos nos conduzem ao entendimento de que é possível compatibilizar o direito à moradia digna com o meio ambiente equilibrado. Basta para isso observar as alternativas existentes do ponto de vista da legislação aplicável e das perspectivas que o governo local quer dar a ocupação em seu território. Para tanto, vamos analisar a legislação hoje aplicável e que norteia o trabalho que vem sendo realizado.O Estado de São Paulo editou a Lei 9866/2007 que estabeleceu diretrizes e normas para a proteção e a recuperação da qualidade ambiental das bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional para abastecimento das populações assegurados os usos múltiplos, desde que compatíveis (art. 1º). Esta lei garantiu, como instrumento de planejamento e gestão, a elaboração do Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental – PDPA (artigo 11, IV e 31), que norteará a elaboração de legislação específica para a bacia hidrográfica. Como também disciplinou a criação de áreas de intervenção, mais especificamente para o caso em estudo, as Áreas de Recuperação Ambiental (art. 12, III), onde haveria necessidade de intervenção de caráter corretivo. E, também, estabeleceu que até a

aprovação de lei específica para cada bacia, na RMGSP serão obedecidas as restrições das leis 898/1975 e 1172/1976.

Após mais de dez anos de longos debates entre os órgãos ambientais, foi construído o PDPA para Bacia Hidrográfica do Tietê Cabeceiras e editada a Lei Estadual 15913/2015 e, posteriormente seu decreto regulamentador.

Esta legislação proporcionou um avanço significativo na compreensão da questão dos assentamentos precários, posto que caracterizou como sendo aqueles inseridos em Áreas de Recuperação Ambiental de Interesse Social – ARA 1 – e que tenham ausência ou precariedade de infraestrutura de saneamento ambiental; inadequação habitacional e urbana e irregularidade fundiária, urbanística ou ambiental (art. 4º, V). Nestes casos, a partir de um Programa de Recuperação de Interesse Social – PRIS – pode ser adotado um conjunto de medidas e intervenções com o objetivo de melhoria das condições, associadas ou não de saneamento ambiental, regularização ou remoção (art. 4 XIX).

Importante registrar o avanço desta lei, em detrimento das demais leis específicas das diversas bacias, posto que cabe ao município caracterizar o interesse social dos assentamentos habitacionais precários por meio de legislação municipal e gravá-los como ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social e, neste caso, adotar parâmetros urbanísticos diferenciados daqueles definidos na lei de regência (artigo 28 e 29).

No entanto, a Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo editou a Resolução 21 de 2017 onde estabelece procedimentos administrativos para elaboração e apresentação do PRIS. Delegou a CETESB a emissão de licença prévia e dependendo do entendimento deste órgão remeteria a análise ao GRAPROHAB, órgão estadual destinado a analisar e declarar a conformidade da legislação a situação concreta.

Por sua vez, a Lei 13465, de 11 de julho de 2017, que trouxe nova disciplina a regularização fundiária rural e urbana entre outras questões, a par da polêmica de sua natureza, oportunidade, alcance e mesmo de sua característica neoliberal, trouxe instrumentos para a regularização fundiária que podem viabilizar a política de intervenção local.

Nesse sentido, em vista dos casos apresentados, é importante observar que o artigo 12 do

texto da lei, estabelece com clareza que a REURB corresponde a aprovação urbanística e ambiental do projeto, desde que o município tenha órgão capacitado para tanto. O Decreto 9310, de 15 de março de 2018, deu contornos finais a esta questão, estabelecendo que o estudo técnico ambiental deverá comprovar que as intervenções da regularização implicam na melhoria das condições ambientais em relação a situação de ocupação informal anterior, com a adoção das medidas estabelecidas na lei.

Por fim, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, pelo Provimento 51/2017, estabeleceu com clareza que para a formalização do pedido de registro da REURB, dentro outros documentos, a declaração de aprovação pelo Município do projeto urbanístico e ambiental.

## IV – A PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

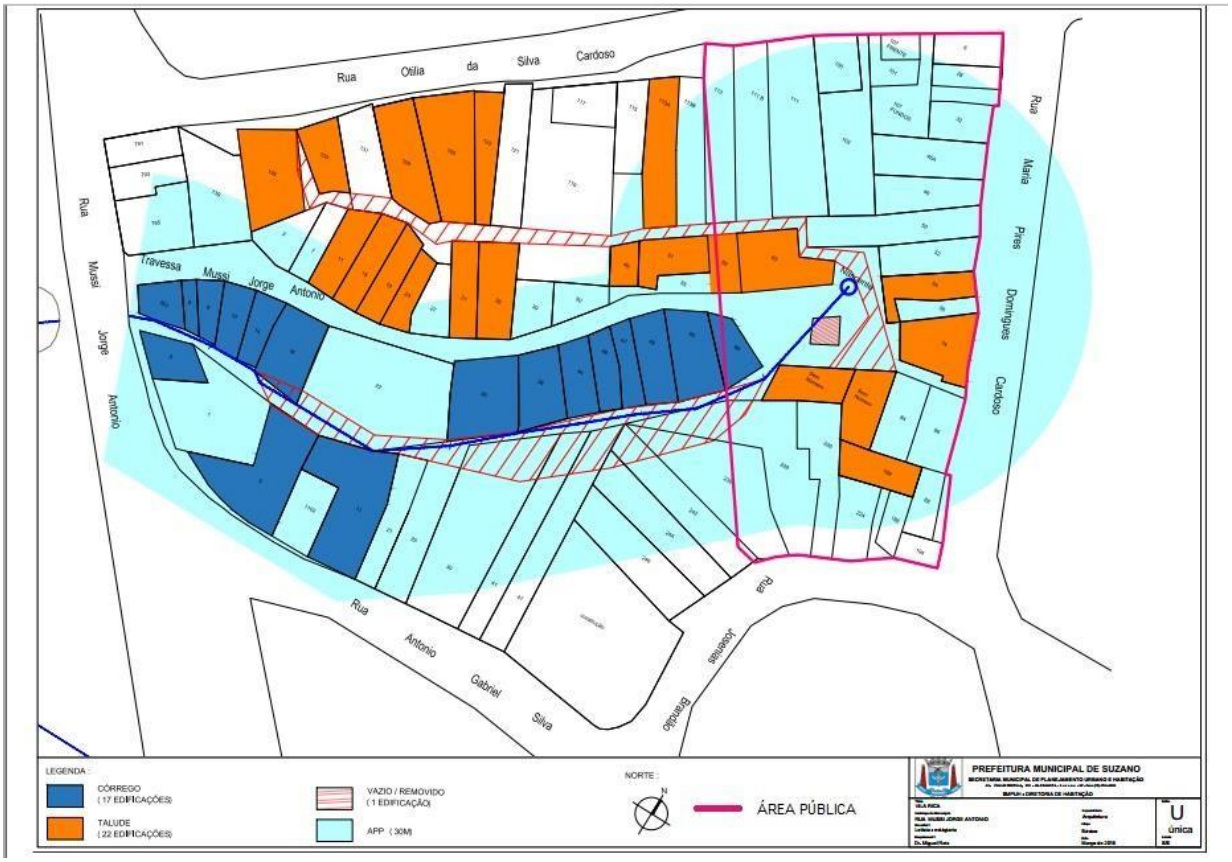
> *"Não só os pobres gritam. A Terra também grita. As águas gritam. Os ecossistemas gritam .... Porque são igualmente vítimas da mesma lógica do sistema do capital que explora as classes, os países, as nações, terminando por devastar sistematicamente a natureza inteira. "*
>
> Leonardo Boff (Brasil, Concluir a Refundação ou Prolongar a Dependência, Vozes, 2018, pg. 201)

As atividades desenvolvidas pela equipe da Diretoria de Habitação, da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação, do município de Suzano, a partir de 2017, após a mudança de governo, tem como escopo a intervenção nas áreas ocupadas caracterizadas como APP – Áreas de Preservação Permanente – de modo a garantir a eliminação do risco geotécnico ou de inundação, aliada a remoção dos moradores para unidades habitacionais dentro do Programa Minha Casa Minha Vida, como também, o remanejamento das moradias daqueles que não se enquadram nas regras do Programa de modo a garantir o assentamento com condições adequadas de habitabilidade.

Estas ações, realizadas em conjunto com outras secretarias afins (Meio Ambiente, Desenvolvimento Social, Infraestrutura e outras) buscaram integrar a erradicação de áreas de risco geotécnico e de inundação; aplicar planos específicos de regularização fundiária sustentável; garantir o direito a posse da terra, tanto nas ocupações de áreas públicas como

particulares. Deste modo, por meio do plano municipal de regularização fundiária, constatou-se 156 pontos de ocupações irregulares em áreas públicas e assentamentos precários em áreas ambientalmente frágeis, constatando áreas de talude, de APP, e áreas remanescentes de rodovias e estradas, dentre esses, Jardim Fernandes; Vila Rica e Vila São Pedro, objeto deste trabalho.

Figura 2 - Mapa Vila Rica.



Fonte: Prefeitura Municipal de Suzano, 2018.

A intervenção proposta visa dar as condições de infraestrutura para que todos tenham acesso aos serviços básicos de saneamento ambiental, contemplando a implantação de rede de abastecimento de água, rede coletora de esgoto, drenagem urbana, iluminação pública e pavimentação.

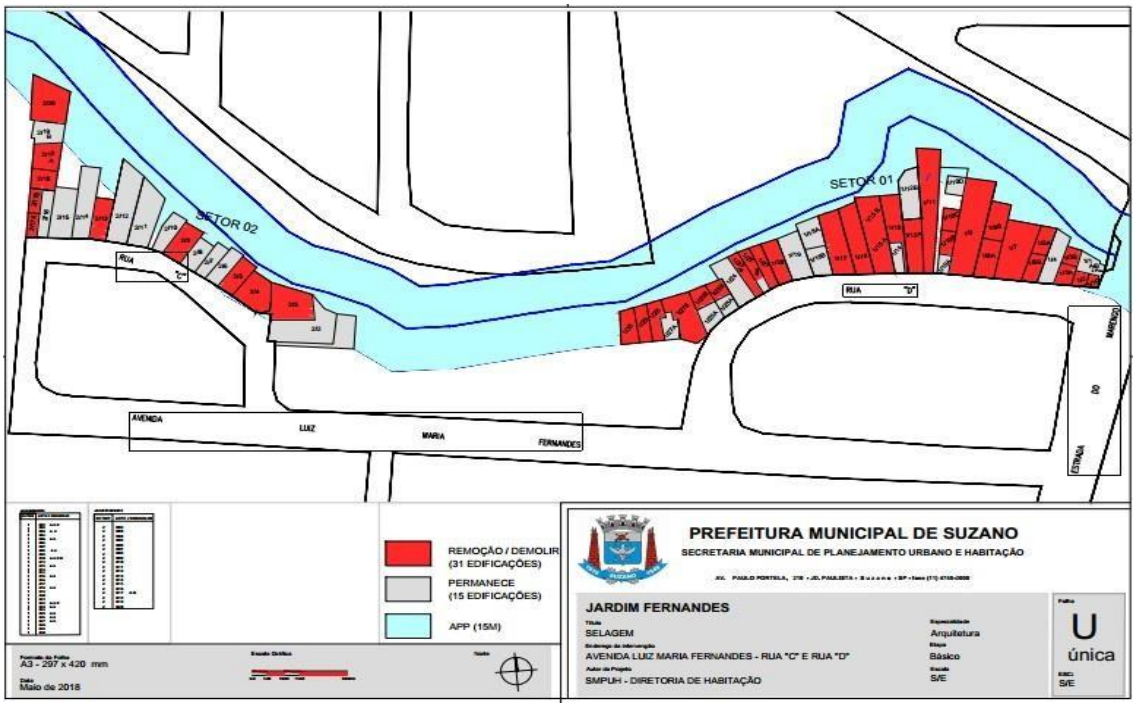
No caso da ocupação localizada no lugar conhecido como Vila Rica – onde parte da área é pública e parte privada – foi desenvolvido projeto de urbanização com recursos financeiros advindos da SABESP (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo), em

razão da celebração do novo contrato programa. Nesta área foram removidas duas famílias: uma delas retornará ao local e a outra foi indicada como beneficiária do Programa MCMV, sendo esta última uma casa que se encontrava construída em cima da nascente do córrego. As demais famílias terão suas unidades habitacionais regularizadas a partir do instrumento da demarcação urbanística, prevista na legislação de regularização fundiária. Releva notar que, o Ministério Público do Estado de São Paulo, por intermédio do GAEMA – Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente – ingressou com ação civil pública contra a Prefeitura para realizar obras de contenção e a remoção de 38 famílias em razão do risco geotécnico. Este processo ainda não foi concluído, entretanto a Prefeitura que já realiza obras no local, de pavimentação, e os moradores rejeitam a posição exposta na ação judicial posto que distanciada da realidade dos fatos. A estratégia de atuação na área denominada Jardim Fernandes remeteu a remoção de 43 quarenta e três) famílias para empreendimentos habitacionais do Programa MCMV e a re- acomodação das demais famílias não atendidas pelo programa, para posterior recuperação ambiental do local. Esta ocupação é lindeira ao Córrego Jaguari – afluente do Rio Tietê – e que faz divisa com os municípios de Suzano e Itaquaquecetuba. A justificativa para remoção em sua quase totalidade se dá pela incidência de inundação no período de novembro a março que traz prejuízo material às famílias e leva ao desabrigo com acolhimento pela Prefeitura. A proposta futura de intervenção é a constituição de um parque linear, a ser realizado pelos municípios de Suzano e Itaquaquecetuba, de modo a inibir futura ocupação e garantir qualidade ambiental aos moradores da região.

Figura 3 – Foto aérea Jardim Fernandes.

Fonte: Google Earth, 2017.

Figura 4 - Mapa de intervenção no Jardim Fernandes.




Fonte: Prefeitura Municipal de Suzano, 2018.

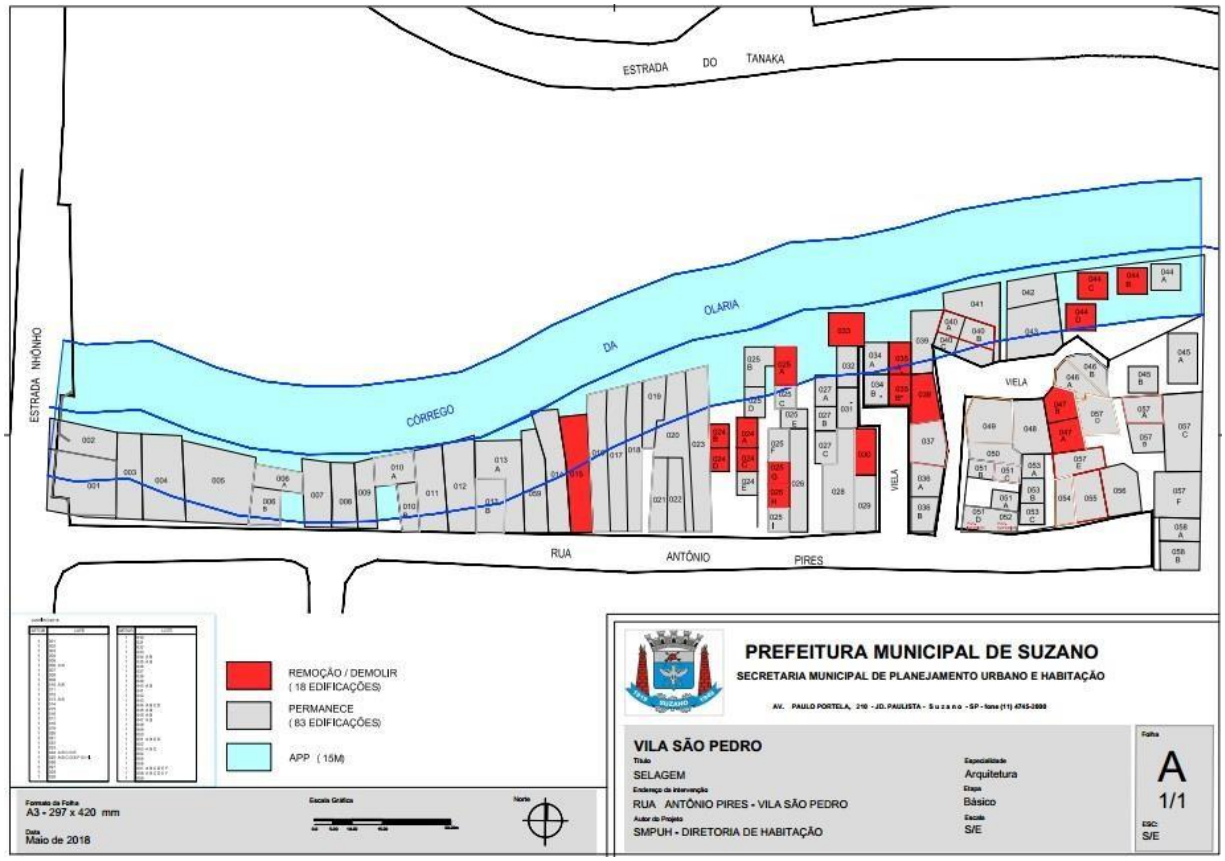
De modo similar, a proposta de intervenção no lugar conhecido como ocupação da Vila São Pedro também contou com a proposta de remoção de 18 (dezoito) famílias para apartamentos do Programa MCMV, numa primeira fase, e na próxima etapa a remoção de mais 14 (catorze) famílias, para outro empreendimento, também dentro do Programa, ainda em fase de conclusão.

A proposta de intervenção remete a garantia da posse as famílias que permanecerão no local com a urbanização e realocação de unidades existentes, de modo a garantir a fruição da área lindeira ao córrego, garantindo que não haja nova ocupação das margens e a melhoria na qualidade ambiental no local.

Figura 5 – Foto aérea Vila São Pedro.

Fonte: Prefeitura Municipal de Suzano, 2017.

Figura 6 - Mapa de intervenção da Vila São Pedro.




Fonte: Prefeitura Municipal de Suzano, 2018.

## V – O TRABALHO SOCIAL COMO NORTEADOR DA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS.

> *"Entendemos por cidadania o processo histórico-social que capacita a massa humana a forjar condições de consciência, de organização, de elaboração de um projeto e de práticas no sentido de deixar de ser massa e de passar a ser povo, como sujeito histórico plasmador de seu próprio destino."*
>
> Leonardo Boff (Brasil, Concluir a refundação ou prolongar a dependência, Vozes, 2018, pg. 157)

As diversas configurações relacionais entre coletivos e territórios tecem redes de vínculos que ao longo do tempo, marcam a história de cada sujeito e vice-versa, num processo contínuo de construção dos modos de viver e conviver. Assim, todo o movimento das políticas públicas nesta direção, devem prever leituras e abordagens democráticas e participativas, que considerem dimensões sociais/culturais, de ambiência e de

funcionalidade.

Apresentar propostas em áreas de intervenção é um desafio que demanda capacidade de negociação permanente para construir a produção de encaminhamentos reais para os envolvidos a partir da identificação dos problemas, das responsabilidades e possibilidades. Assim neste contexto, o Trabalho Social é o caminho entre a intervenção física e as pessoas.

De modo geral, as instituições públicas (produtora e produto social) constituem modos de organizar os processos de trabalho verticalizados que desconsideram a gestão coletiva, gerando embates complexos entre a realidade e projetos. Conhecer de fato as pessoas que moram num determinado lugar, alvo de intervenção, ofertar a palavra e a escuta, enquanto metodologia de enfrentamento dos problemas, contribui fortemente para a concretude do planejamento, para a autonomia política e de funcionamento, garantindo a avaliação e monitoramento das etapas organizativas da intervenção.

Nesta perspectiva o novo governo da Prefeitura de Suzano, por meio da Secretaria de Planejamento Urbano e Habitação, assumiu em 2017 o desafio de reorganizar a gestão das políticas habitacionais, elegendo a mediação de conflitos como estratégia prioritária para enfrentamento dos desafios relacionados às intervenções em territórios constituídos a partir dos pressupostos do Trabalho Técnico Social.

O trabalho teve início com a intensa negociação com os representantes e comissões de moradores de diversos empreendimentos ocupados, ainda em fase de conclusão. A falta de uma perspectiva concreta a população da cidade, que se constituía como demanda habitacional, aliado ao fato de que, agentes públicos haviam nos anos anteriores proporcionado distribuição de unidades com interesses eleitoreiros, fez com que ocorressem diversas ocupações em prédios semiprontos. A perspectiva de retomada das obras pressupunha a retirada dos ocupantes. O que foi feito de forma antecipada ao uso da força policial e de forma a respeitar os direitos dos ocupantes, oferecendo alternativas a participação em outros programas ou estratégias de atendimento.

Diversas foram as reuniões com a população ocupante do conjunto, onde se demonstrou a necessidade de retomada da obra e apresentada uma perspectiva de médio prazo para o atendimento.

Restaria ainda a discussão com os moradores de áreas de risco geotécnico e de inundação para buscar a melhor solução para sua remoção ou remanejamento na área. A estratégia utilizada, com reuniões nos locais de atuação, veio a desenvolver um processo de interação entre os moradores e a equipe de modo a ganhar a confiança e conhecer as alternativas propostas e, principalmente, estabelecer os limites de atuação do Estado em compatibilidade com os direitos daqueles beneficiários do programa.

É bom destacar que, em áreas de maior conflito social, e onde estão sendo realizadas obras de infraestrutura, a estratégia foi a de buscar representantes por rua ou viela, onde a atuação do município se faria presente. Isso capacita os moradores, dá responsabilidade aos representantes e garante uma interlocução mais eficaz com o conjunto da população.

Considerando a Portaria nº 163/2016, do Ministério das Cidades que trata do acesso ao Programa Minha Casa Minha Vida, foi realizada a atualização cadastral dos munícipes já inscritos no período de maio a julho de 2017. O sorteio, aconteceu no mês seguinte. Neste tempo, foram realizados os estudos/movimentos para as indicações das áreas de riscos em questão (Jardim Fernandes, Vila São Pedro e Vila Rica), além de outras identificadas a partir do Plano de Erradicação de Área de Risco e seus respectivos Termos de Ajustes de Conduta firmados entre a Prefeitura e o Ministério Público do Estado de São Paulo, em consonância com as diretrizes do Trabalho Técnico Social (TTS), portaria 21/2014, também do Ministério das Cidades.

Neste processo, as reuniões iniciais com os moradores das áreas de risco listadas, abriram as portas para os procedimentos técnicos como cadastro, mapeamento, selagem, visitas domiciliares, atendimento e abordagem social, e estes serviram como dispositivos pedagógicos para a discussão das respectivas intervenções e suas abrangências.

A composição multidisciplinar da equipe da SMPHU (advogados, arquitetas, engenheiro, educador, psicóloga e entrevistadores sociais/administrativos de diferentes formações),

ainda que insuficiente diante dos desafios da cidade, permitiu a construção gradual de estruturas dialógicas que aproximaram as famílias e suas histórias singulares das tomadas de decisões. Ainda, as ações intersetoriais com as demais secretarias da prefeitura, com ênfase da Secretaria de Governo, foram desenhadas para alcançar a influência dos determinantes sociais nas condições de vida da população-alvo e assim, garantir o diagnóstico mais próximo da realidade, sensível às necessidades identificadas.

Nem sempre, o mesmo deve ser para todos. Por isso que é tão desafiador aplicar a equidade nos processos de trabalho com as políticas públicas. Do ponto de vista da gestão do planejamento e execução, as atividades previstas no TTS foram desenvolvidas referendando as necessidades individuais e os objetivos dos coletivos por meio de metodologias inclusivas. Vale salientar que as ações foram realizadas de modo direto pelo governo municipal e que o processo licitatório para a continuidade do TTS está na etapa final de viabilização contratual da Gerenciadora Social que assumirá as próximas etapas do projeto.

Compreender as demandas identificadas e efetivar os encaminhamentos, não elimina a complexidade de indicar pessoas para saírem de suas casas (até então) e seguirem para estruturas verticalizadas desconhecidas do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), por exemplo. Ainda mais quando estão evidenciadas as diferenças culturais, sociais entre as regiões. Um exemplo claro desta condição é a Vila São Pedro, localizada na região Sul da cidade, exuberante em seus “verdes mananciais” e delicada em jeito de vilarejo, porém distante dos serviços básicos e alvo de frente de obras da SABESP; da adensada região Norte, que faz fronteiras com outros Municípios do Alto Tietê, com seu comércio forte, diversos serviços, porém permeadas pelos conflitos sociais, como a violência urbana.

Neste fio condutor que separam as regiões, foram realizados encontros com o público indicado para os empreendimentos do PMCMV – Jardim Fernandes. Ações concentradas para o processamento documental junto à instituição financeira, com suporte e acompanhamento permanente das famílias e suas dúvidas e dificuldades, incluindo apoio jurídico, assembleias para discussão e apresentação do projeto, visita técnica às unidades habitacionais (Uhs), etc.

O processo de escolhas das unidades habitacionais, após aprovação da instituição

financeira, foi concebido para que os beneficiários pudessem escolher a sua unidade, disponibilizando a equipe técnica da SMPHU para as orientações de apoio à decisão de cada família. Na verdade, o que pode conotar um simples procedimento administrativo, teve na verdade a intencionalidade de democratizar as relações entre instituição e indicados, valorizando o protagonismo em meio à massificação dos projetos do PMCMV. Também foi disparada a licitação para a contratação de apoio logístico (caminhões e afins) para a mudança das famílias das áreas em questão e elaborado cronograma por meio de mais reuniões de negociação e articulação com as famílias envolvidas.

A estrutura dos encontros com os beneficiários para assinatura de contrato, entrega de chaves, dentre outras finalidades, foi organizada não somente para atender as exigências formais da instituição financeira, construtora e prefeitura, mas também para criar espaços dignos para acolher as questões/emoções (alegrias, questionamentos, incertezas, etc.) das pessoas e suas famílias diante das novas condições de vida que se configuraram em consequência dos projetos de intervenções.

Para os reprovados, de acordo com os critérios de enquadramento do PMCMV, foram realizadas entrevistas individuais para mais uma vez, mediar e articular encaminhamentos factíveis, acionando outras possibilidades de atendimento, desde a verba de atendimento, acionamento da rede de apoio familiar, até os procedimentos relacionados à regularização fundiária de acordo com a legislação vigente.

A gestão de apoio condominial já está operando em dois empreendimentos (Solar das Hortênsias e Oliveiras – Jardim Fernandes), por meio de empresa contratada pela CEF que aprovou o plano de trabalho e a SMPHU está acompanhando e intervindo na execução quando necessário, sob a perspectiva das responsabilidades do governo municipal. A intenção é de constituir ao longo do tempo de entrega dos demais empreendimentos, um colegiado entre os síndicos e representantes, com o objetivo de fortalecer os processos de gestão da vida condominial para além dos espaços estruturais dos prédios e suas regras.

Assim, considerando toda trajetória desta gestão na mediação dos conflitos em áreas de intervenções, a importância do Trabalho Técnico Social vem traduzindo as dificuldades das mudanças territoriais em potencialidades dos novos espaços do morar na cidade de

Suzano.

**VI – CONSIDERAÇÕES FINAIS.**

O presente trabalho procurou demonstrar a possibilidade de intervenção do poder estatal na recuperação ambiental de áreas ambientalmente frágeis, dentro de um processo contínuo de interação entre a população e o corpo técnico da Prefeitura.

Os desafios desta interação remetem a necessidade de conhecer o problema em todas as suas formas; apontar as saídas administrativas e identificar os possíveis caminhos a percorrer nas alternativas a serem propostas; e, agir de forma a que o agente público e o beneficiário da política estejam convencidos de que a estratégia adotada servirá para o benefício comum.

É possível hoje reconhecer que há instrumentos urbanísticos e jurídicos a disposição para uma intervenção local que garanta o direito à moradia em sua totalidade, à população beneficiária, compatível com um ganho ambiental a toda a coletividade.

Os processos de intervenção utilizados e que conduzem a garantia de uma melhor qualidade ambiental para a área de atuação, trazem em si um conjunto de elementos que capacitam o profissional a atuar de forma diferenciada e transformadora.

Nesse sentido, o trabalho de interação com os núcleos através de reuniões contínuas e de compreensão dos problemas vivenciados no dia-a-dia, garantem uma identificação com a demanda beneficiária e possibilitam o crescimento, fortalecimento e capacitação de lideranças, necessário ao processo de continuidade da ação governamental.

E, por fim, mais do que cumprimento de uma obrigação funcional, ou mesmo de atendimento de determinação judicial, o trabalho desenvolvido revela um comprometimento a uma política pública voltada para a garantia de direitos da sociedade como um todo.

## REFERÊNCIAS

SPINK, M. J. P. **Viver em áreas de risco: Reflexões sobre vulnerabilidades socioambientais**. São Paulo: EDUC: Terceiro Nome, 2018. 232 p.

ROCQUE, E. L; FILHO, C. B.; MOSÉ, V.; JUNIOR, O. G. **Política: Nós também sabemos fazer**. São Paulo: VOZES, 2018. 170 p.

BOFF, L. **Brasil - Concluir a refundação ou prolongar a dependência**. Brasil: VOZES, 2018. 288 p.

BARREIRA, Maria Cecília R. N.; CARVALHO, Maria do Carmo. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.** São Paulo: IEE/PUC, 2001.

CARVALHO, M. C. Brant. **Trabalho social/Mobilizar e articular redes sociais** – Texto produzido para Secretaria Municipal de Habitação / SEHAB, 2012.

Ministério das Cidades. **Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social.** Brasília: DF, 2010/2016.

Ministério das Cidades. **Secretaria Nacional de Habitação. Instruções Específicas para Desenvolvimento de Trabalho Social em Intervenções de Provisão Habitacional**. Anexo à Instrução Normativa nº 8, de 26 de março de 2009. Brasília, DF, 2009.

CAMPOS, Maria Angela Aparecida. **Gestão Condominial.** Material didático da Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura do Município de São Paulo, 2011.

SCHWARTZ, Rosely B. de Oliveira**. Revolucionando o Condomínio**. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Manual de Instrução do Trabalho Técnico Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades**. Brasil, 2014.

**Política Nacional de Habitação, intersetorialidade e integração de políticas públicas**. In: Trabalho social em programas e projetos de habitação de interesse social. Curso a distância. Módulo II, aula 02, 2010.

BROSE, Markus (Org.). **Metodologia participativa: uma introdução a 29 instrumentos**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

Nascimento, Denise Morado, **As políticas habitacionais e as ocupações urbanas: dissenso na cidade**, apud Desigualdades da Política Pública Habitacional Brasileira, Melo, Janayna Aparecida Cardoso, *in* Congresso de Urbanismo Biopolítico.