

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

DOROTEA CRISTINA GIBOSKY

POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO E ASSENTAMENTOS
PRECÁRIOS: Participação da comunidade nas obras de contenção de encostas
na Vila Funcionários no município de Contagem – MG.

BELO HORIZONTE

2021

DOROTEA CRISTINA GIBOSKY

POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO E ASSENTAMENTOS
PRECÁRIOS: Participação da comunidade nas obras de contenção de encostas
na Vila Funcionários no município de Contagem – MG.

Dissertação apresentada ao curso Maestria
Estado, Governo e Políticas Públicas da
Faculdade Latino-Americana de Ciências
Sociais e Fundação Perseu Abramo como
parte dos requisitos à obtenção do título de
Mestre em Estado, Governo e Políticas
Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Virgílio da Silva.

Belo Horizonte

2021

Ficha Catalográfica

GIBOSKY, Dorotea Cristina.

POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO E ASSENTAMENTOS

PRECÁRIOS: Participação da Comunidade nas Obras da Vila Funcionários no Município de Contagem– MG. /Dorotea Cristina Gibosky. Belo Horizonte: FLACSO/FPA, 2021.

72 f.

Dissertação (Mestre em Estado, Governo e Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestria Estado, Governo e Políticas Públicas, 2021.

Orientador: Marcos Virgílio da Silva

DOROTEA CRISTINA GIBOSKY

**POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO E ASSENTAMENTOS
PRECÁRIOS: PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NAS OBRAS DE
CONTENÇÃO DE ENCOSTAS NA VILA FUNCIONÁRIOS NO
MUNICÍPIO DE CONTAGEM – MG.**

Dissertação apresentada ao curso Maestria Estado, Governo e Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo como parte dos requisitos à obtenção do título de Mestre em Estado, Governo e Políticas Públicas.

Aprovada em:

Prof. Dr. Marcos Virgílio da Silva
FLACSO Brasil/FPA

Prof^ª. Dr^ª. Sylvia Adriana Dobry
Grupo de Estudos Multidisciplinares em Arquiteturas e Urbanismos do Sul – MALOCA,
Universidade Federal da Integração Latino-Americana

Prof^ª. Dr^ª Juliete Miranda Alves
FLACSO Brasil/FPA

Prof^ª Dr^ª Lígia Pinheiro de Jesus (suplente)
FIAMFAAM Centro Universitário

DEDICATÓRIA

A todas e todos que nesse país dedicaram e dedicam suas vidas na busca por justiça social, contra a fome, pelo direito à moradia digna, pelo meio-ambiente, pelos direitos das mulheres, negros e pobres, pela defesa e proteção dos moradores de rua e demais cidadãos em situação de vulnerabilidade.

Às minhas filhas Ana Elisa Isabela e Débora, incentivadoras dos meus projetos de vida.

Aos netos e netas: André, Maria Fernanda (in memoriam), Pedro, Clarissa, Alice e Cecília, força que me move para continuar lutando por um mundo melhor.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me ensinar que a verdade está acima de tudo e de todos, e que é ela que liberta os justos dos cativeiros e envergonha os mentirosos.

À minha mãe e meu pai (in memoriam) que mesmo com todas as dificuldades lutaram pela minha educação e fazem parte dessa conquista.

À Fundação Perseu Abramo e à FLACSO pela preocupação com a formação da visão crítica de cidadãos brasileiros e pela oportunidade de realizar esse sonho e pelo grande aprendizado que pude ter acesso nesses anos.

Aos professores da FLACSO/FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO que tanto contribuíram para construção do meu conhecimento e elaboração desta pesquisa.

Aos colegas de curso que colaboraram com debates profissionais, filosóficos e políticos e pela força e solidariedade nos momentos difíceis.

Ao meu orientador Prof. Dr. Marcos Virgílio da Silva por sua dedicação e profissionalismo.

Aos moradores da Vila Funcionários, em especial a Eliete Custódio que muito contribuiu para a participação da comunidade nas obras, no Trabalho Social e também com essa pesquisa.

Enfim, a todos aqueles que tornaram possível a concretização desta pesquisa, muito obrigada!

Quando alguém compreende que é contrário á sua dignidade obedecer a leis injustas, nenhuma tirania pode escravizá-lo. (MAHATMA GHANDI).

RESUMO

A presente dissertação se insere no debate sobre a Política Urbana no Brasil, mais especificamente na questão da Habitação de Interesse Social no contexto do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2/Projeto Prioritário de Investimentos – PPI no âmbito da política de Habitação em Assentamentos Precários, implementada no município de Contagem – MG, no período de 2015 a 2016. A pesquisa trata da participação social da comunidade e traz como contribuição a análise dos avanços e desafios das novas formas de participação nas intervenções realizadas, bem como o desempenho do poder público local e a percepção da comunidade sobre o processo. As fontes consultadas coincidem em afirmar que a qualidade da participação social e o protagonismo dos moradores em situação de vulnerabilidade são fundamentais e podem impactar diretamente na qualidade da elaboração e na implementação de políticas públicas, ações, programas e projetos em Habitação de Interesse Social em Assentamentos Precários. A política habitacional no Brasil ainda representa um grande desafio a ser enfrentado de forma a coibir a vulnerabilidade em que muitos cidadãos brasileiros que moram em vilas, favelas e encostas se encontram. O risco seja ele construtivo ou geológico ainda é uma triste realidade, como também o déficit de infraestrutura nesses assentamentos. A participação das comunidades na elaboração e implementação de políticas públicas pressupõe agregar o conhecimento de quem vive essa realidade cotidianamente ao conhecimento técnico e científico dos diversos atores que compõem a construção e implementação da política urbana na qualidade de promotora da moradia digna, direito garantido pela Constituição Federal de 1988, com avanços apresentados pelo Estatuto das Cidades, pela Política Nacional de Habitação e pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), implantado a partir de 2007.

Palavras-chave: Habitação de Interesse Social. Programa de Aceleração do Crescimento/PAC. Participação Social.

ABSTRACT

This dissertation is part of the debate on Urban Policy in Brazil, more specifically on the issue of Housing of Social Interest in the context of the Growth Acceleration Program - PAC Priority Investment Project - PPI within the scope of the Housing Policy in Precarious Settlements, implemented in the municipality of Contagem - MG, from 2014 to 2016. The research deals with the social participation of the community and brings as contribution the analysis of the advances and challenges of the new forms of participation in the interventions carried out, as well as the power performance local public, and the community's perception of the process. It is assumed that the quality of social participation and the role of residents in situations of vulnerability are fundamental and can directly impact the quality of the design and implementation of public policies, actions, programs and projects in Housing of Social Interest in Precarious Settlements. Housing policy in Brazil still represents a major challenge to be faced in order to curb the vulnerability in which many Brazilian citizens who live in villages, slums and hillsides find themselves. The risk, be it constructive or geological, is still a sad reality, as well as the deficit of infrastructure in these settlements. The participation of communities in the elaboration and implementation of public policies presupposes adding the knowledge of those who live this reality on a daily basis to the technical and scientific knowledge of the various actors that make up the construction and implementation of urban policy as a promoter of decent housing, a right guaranteed by the Constitution Federal Government of 1988, with advances presented by the Statute of Cities, the National Housing Policy and the Growth Acceleration Program (PAC), implemented since 2007.

Keywords: Social Interest Housing. Growth Acceleration Program / PAC. Social Participation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Trajectoria da gestão governamental na questão habitacional	33
Figura 2	Favela da Rocinha-RJ.....	36
Figura 3	Corrida de detritos – Teresópolis 2011.....	36
Figura 4	Deslizamentos em encostas	38
Figura 5	Mapa do Município de Contagem e regionais.....	53
Figura 6	Vila antes das obras.....	56
Figura 7	Vila pós das obras.....	57
Figura 8	Muro de contenção.....	57
Figura 9	Rede de esgoto.....	57
Figura 10	Pavimentação.....	57

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Modelos de gestão.....	44
----------	------------------------	----

GRÁFICOS

Gráfico 1	Escolaridade.....	59
Gráfico 2	Estado Civil.....	59
Gráfico 3	Tempo de moradia.....	59
Gráfico 4	Renda Mensal do Morador.....	60
Gráfico 5	Sexo.....	60
Gráfico 6	Número de Filhos.....	60
Gráfico 7	Número de moradores na residência.....	61
Gráfico 8	Comunicação sobre as obras.....	61
Gráfico 9	Benefícios da obra.....	61
Gráfico 10	Participação em eventos.....	62
Gráfico 11	Avaliação da participação em atividades.....	62
Gráfico 12	Avaliação geral da participação.....	62
Gráfico 13	Significado de “participar”	63
Gráfico 14	Importância de participar.....	63

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNH -Banco Nacional da Habitação

CEF - Caixa Econômica Federal

CGFNHIS - Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

CRAS - Centro de Referência da Assistência Social

CF/88 - Constituição Federal de 1988

COHAB - Companhias Habitacionais

COMHAB - Conselho Municipal de Habitação

CPRM - Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais/Serviço Geológico do Brasil

CONCIDADES - Conselho Nacional das Cidades

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar

COVID-19 -EC - Estatuto da Cidade

EC - Emenda Constitucional

FAR - Fundo de Arrendamento Residencial

FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador

FGTS – Fundo de Garantia por tempo de contribuição

FUMHIS - Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

GEPAC - Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento

HIS - Habitação de Interesse Social

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IDH-M - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal SM – Salário-Mínimo

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INCRA - Instituto de Colonização e Reforma Agrária

IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO PLC - Projeto de Lei Complementar

MCIDADES - Ministério das Cidades

MDU - Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

MCMV - Minha Casa Minha Vida

MNRU - Movimento Nacional de Reforma Urbana

OGU - Orçamento Geral da União

ONU - Organização das Nações Unidas

OP - Orçamento Participativo

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PBF - Programa Bolsa Família

PEC - Proposta de Emenda Constitucional

PIB - Produto Interno Bruto

PLANHAB - Plano Nacional de Habitação

PD - Plano Diretor

PDA - Plano de Desenvolvimento Ambiental da Bacia de Vargem das Flores

PDC - Plano Diretor de Contagem

PL - Projeto de Lei

PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social

PLANHAB - Plano Nacional de Habitação

PMC - Prefeitura Municipal de Contagem

PMCMV - Programa Minha Casa, Minha Vida

PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNH - Política Nacional de Habitação

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPI - Programa Prioritário de Investimento

PROVILA - Programa Municipal de Regularização Fundiária de Vilas

PSF - Programa de Saúde da Família

PT - Partido dos Trabalhadores

RA - Região Administrativa

REMO - Programa de Reassentamento Monitorado

RM - Região Metropolitana

RMBH - Região Metropolitana de Belo Horizonte

SAHAB - Secretaria Adjunta de Habitação

SAMU - Serviço de Atendimento Médico de Urgência

SNH - Secretaria Nacional de Habitação

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação

SEPAC - Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento

SFH – Sistema Financeiro da Habitação

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SMDU - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano

SNH - Secretaria Nacional de Habitação

SUS - Sistema Único de Saúde

TTS - Trabalho Técnico Social

ZEIS - Zonas de Especial Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	16
1.1	Notas metodológicas.....	18
2	Capítulo 1 URBANIZAÇÃO NO CONTEXTO DO CAPITALISMO	20
2.1	Espaço urbano e desigualdade social.....	23
3	Capítulo 2 MORADIA COMO DIREITO E MOVIMENTOS SOCIAIS	28
4	Capítulo 3 ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO CONTEXTO DO PAC..	36
3.1.	Investimentos em prevenção.....	39
5	Capítulo 4 PARTICIPAÇÃO SOCIAL: LIMITES E POSSIBILIDADES.....	42
6	Capítulo 5. AÇÃO DE APOIO À PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DE RISCOS AMBIENTAIS E SOCIAIS NA VILA FUNCIONÁRIOS.....	51
5.1	Breve histórico do município de Contagem e da vila Funcionários.....	52
5.2	A participação da comunidade e o Trabalho Técnico Social.....	57
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	65
8	REFERÊNCIAS.....	67

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa buscou trazer a discussão da Política Urbana no Brasil na especificidade que envolve a Política Habitacional no Brasil e a participação social, um tema que diz respeito a outras políticas públicas que se fazem presentes nos territórios urbanos.

O lugar que se vive ainda representa de risco de morte em várias regiões no Brasil mesmo com os investimentos feitos a partir do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, no intuito de coibir, minimizar ou até mesmo sanar o problema das áreas de risco.

Ainda é recorrente o grande número de brasileiros que perdem a vida e seus bens em períodos de chuva vitimados por riscos geológicos, enchentes, inundações, desabamentos e escorregamentos de encostas.

Há que se registrar que, enquanto trabalhávamos nessa pesquisa, o Brasil e outros países do mundo estavam enfrentando uma pandemia causada pela COVID-19, um vírus que causou muitos óbitos e internações. A pandemia causada pelo novo Coronavírus evidenciou a precariedade da moradia no Brasil, devido a aglomerações de construções e pessoas nas vilas, favelas e demais comunidades, que também são denominados “assentamentos precários”, conceito integrante dessa pesquisa, que será abordado adiante. O ano de 2020 revelou, portanto, outra vertente relacionada às condições de moradia: por se tratar de um vírus de fácil propagação, o isolamento social exigido pelos órgãos internacionais de saúde tornou-se um sério problema de saúde pública para as comunidades das periferias do país, causado pela ausência ou precariedade de saneamento básico, acesso deficiente à informação, número insuficiente de equipamentos de saúde nesses territórios e principalmente pelas condições das moradias, que dificultam ou até mesmo impossibilitam o distanciamento social necessário para coibir a propagação do vírus em virtude do adensamento¹, da proximidade das moradias e de seus moradores.

A vulnerabilidade dessas comunidades revela para além dos riscos construtivos e geológicos a necessidade de investimentos na Política Urbana/Habitacional enquanto política pública a ser integrada a outras políticas como saúde, meio ambiente, educação, assistência social, segurança alimentar, segurança pública.

Nessas comunidades os moradores tiveram que se organizar para se proteger do vírus,

1. Em Paraisópolis, (SP) o percentual de famílias com mais de duas pessoas por dormitório é de 44%, enquanto no Itaim Bibi, bairro nobre da zona oeste da cidade, só 2% dos domicílios estão nessa condição. Quando se trata de mais de três pessoas por quarto, o índice de Paraisópolis chega a 19%. Brasil de Fato, 05/maio/2020.

devido à ausência ou ineficiência da presença do poder público a nível federal, estadual e municipal. A carência de infraestrutura e equipamentos de saúde, assistência social, acesso à informação foi denunciada por um líder comunitário da favela de Paraisópolis, em São Paulo.

Neste momento em que são citadas hashtags com #novonormal, nós ainda estamos buscando o nosso normal, porque não é normal que na favela falte água, que o serviço do Samu (Serviço de Atendimento Móvel de Urgência) não venha aqui, que a gente esteja sofrendo mais nessa crise com a questão do desemprego e da fome e que isso tenha aumentado a violência na favela. Nós sofremos para além das questões de saúde, e vamos continuar sofrendo, porque falta por parte do poder público criar uma política pública efetiva para a favela. (Gilson Rodrigues, 2020).

Se a organização e a participação da comunidade sobre o que e como fazer em tempos de pandemia foi real, é possível que essa atitude possa vir a se repetir para alcançar direitos previstos em lei e os que ainda não estão previstos, num movimento capaz de resgatar a dignidade de muitos cidadãos brasileiros ainda vivendo à margem da sociedade como um todo.

No Brasil existe uma importante diversidade cultural, política e econômica, bem como diferentes experiências regionais, fatores que podem impactar em menor ou maior grau a qualidade da participação social na construção de políticas de atendimento às demandas pela população local.

Participação, em especial a comunitária, nas periferias, no contexto do capitalismo e de um projeto neoliberal no qual o Brasil está inserido não é tarefa fácil, pressupõe compreender a dinâmica do Estado brasileiro e sua relação com seus cidadãos.

É nesse contexto que o principal objetivo dessa pesquisa é analisar os avanços e desafios das inovações na participação social da comunidade da Vila Funcionários no Município de Contagem no Estado de Minas Gerais (MG), no âmbito do Programa Prioritário de Investimentos – PPI Favelas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), no período de 2014 a 2016.

A hipótese apresentada é que a política pública de habitação de interesse social instituída no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2 trouxe inovações na participação social, com avanços, mas também com desafios a serem enfrentados.

Para alcançar esse objetivo a pesquisa buscou identificar a atuação e a percepção dos moradores beneficiados com a obra e pelo TTS, abrangendo o conceito de participação.

Notas metodológicas

Para esse estudo o método usado relaciona teoria e prática focando no estudo de caso como procedimento metodológico, dada sua característica de possibilitar uma análise mais aprofundada do assunto que reúne informações detalhadas, por meio de diferentes técnicas de pesquisa, com o objetivo de apreender a totalidade de uma situação e descrever a complexidade de um caso concreto. (Goldenberg, 2004, p.33-34).

Para alcançar nosso objetivo foram elaborados questionários com perguntas fechadas e abertas para moradores e funcionários da Secretaria de Habitação.

Avaliamos que o número de participantes foi pequeno devido às dificuldades causadas pela pandemia que limitou o contato pessoal com as pessoas.

Considerando as medidas impostas pela pandemia, optamos por concentrar os questionários na liderança comunitária que distribuiu o material para os moradores individualmente, respeitando o distanciamento e o uso de máscara.

Para técnicos da Secretaria de Habitação os questionários foram enviados por e-mail, no entanto somente um técnico respondeu ao questionário.

A motivação para esta pesquisa advém da trajetória da autora em diversas áreas do Serviço Social (Saúde, Assistência Social e Políticas para Mulheres) que possibilitou uma visão crítica sobre a vulnerabilidade social em suas várias vertentes.

Por último, a experiência profissional na Secretaria de Desenvolvimento Social e Habitação (SAHAB) da Prefeitura Municipal de Contagem- MG, com o Trabalho Técnico Social foi a área de atuação profissional que impulsionou a escolha do tema da pesquisa.

O contato profissional com os moradores da vila Funcionários e de outras vilas do município, com os experientes técnicos da SAHAB e os cursos de capacitação realizados no Ministério das Cidades despertou na autora a percepção da importância da participação.

Todo esse conhecimento adquirido permitiu o acúmulo de elementos para tratar a participação comunitária como assunto relevante para o Serviço Social e para as demais políticas sociais.

A dissertação foi dividida em Introdução, quatro Capítulos e Considerações Finais.

Na **Introdução** é apresentado o tema, o objetivo geral, a hipótese e as notas metodológicas, abrangendo a pandemia da COVID-19 no contexto das condições de moradia e a participação comunitária.

No **Capítulo 1-Urbanização no Contexto de Capitalismo** é descrita uma visão geral sobre a urbanização no contexto do capitalismo abordando a desigualdade social no espaço urbano, descrevendo um pouco sobre a realidade brasileira.

No **Capítulo 2 – Moradia como direito e movimentos sociais** é debatida a questão da moradia como direito, os movimentos sociais que se destacaram na luta por moradia e o Programa de Aceleração do Crescimento PAC responsável por inovações no desenvolvimento do país. Nesse capítulo busca-se demonstrar a trajetória das políticas habitacionais no Brasil, seus avanços e retrocessos.

No **Capítulo 3 - Assentamentos Precários no contexto do PAC** se define os assentamentos precários e os investimentos em prevenção que ganharam visibilidade no período de 2005 a 2015.

No **Capítulo 4 – Participação Social: limites e possibilidades** parte fundamental desse trabalho, discorremos sobre a participação social, com seus avanços, desafios, limites e possibilidades, abordando a importância da participação na garantia e sustentabilidade das políticas públicas.

No **Capítulo 5- Ação de apoio à prevenção e erradicação de riscos ambientais e sociais na vila Funcionários** é abordado ação de prevenção que foi implementado na vila funcionários, um breve histórico do município e a participação da comunidade no contexto do Trabalho Técnico Social.

Por fim, nas **Considerações Finais** são apresentadas as conclusões dessa dissertação com uma reflexão sobre a participação no seu sentido macro e a participação comunitária.

2 Capítulo 1 URBANIZAÇÃO NO CONTEXTO DO CAPITALISMO

A constituição do capital acentuou a urbanização, a industrialização ampliou o nível das forças produtivas e a capacidade de produção dos países “centrais”. “O pacto colonial rompeu-se, diminuindo o domínio/subordinação política e reforçando o domínio/subordinação econômica”. (SPOSITO, 2018, p. 61).

Na visão de Sposito (2018), as cidades representam o espaço de “concretização-materialização” do modo de produção capitalista. (SPOSITO, 2018, p. 65).

David Harvey (2014) afirma que “a urbanização sempre foi, portanto, algum tipo de fenômeno de classe, uma vez que os excedentes são extraídos de algum lugar ou de alguém”. (HARVEY, 2014, p.30).

Para o autor, há uma relação direta entre capitalismo e urbanização: “o capitalismo fundamenta-se, como nos diz Marx, na eterna busca de mais-valia (lucro)”. (HARVEY, 2014, p.30).

Contudo, para produzir mais-valia, os capitalistas têm de produzir excedentes de produção. Isso significa que o capitalismo precisa da urbanização para absorver o excedente de produção. Isso significa que o capitalismo está eternamente produzindo os excedentes de produção exigidos pela urbanização. A relação inversa também se aplica. O capitalismo precisa da urbanização para absorver o excedente de produção que nunca deixa de produzir. Dessa maneira, surge uma ligação íntima entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização. Não surpreende, portanto, que as curvas logísticas do aumento da produção capitalista sejam com o tempo, muito semelhantes às curvas logísticas da urbanização da população mundial. (...) De que modo então, a urbanização capitalista tem sido impulsionada pela necessidade de contornar essas barreiras e aumentar o espaço da atividade capitalista lucrativa? Afirmo aqui que a urbanização desempenha um papel particularmente ativo (ao lado de outros fenômenos, como os gastos militares) ao absorver as mercadorias excedentes que os capitalistas não param de produzir sua busca de mais-valia. (HARVEY, 2014, pag. 30 e 33).

Harvey (2014) afirma também que a dominação da classe capitalista no processo urbano não se limita apenas sobre os aparelhos de Estado enquanto instâncias de poder estatal que “administram e governam as condições sociais e infraestruturais nas estruturas territoriais”, mas também sobre o estilo de vida, capacidade de trabalho, valores culturais e para políticas, visões de mundo de populações inteiras. No entanto, o autor pontua que essa dinâmica “cidade e o processo urbano” são “importantes esferas de luta política, social e de classe”, que carregam em seu bojo “aparatos e restrições disciplinares, assim como suas possibilidades emancipatórias e anticapitalistas – do ponto de vista de todos aqueles que tentam ganhar a vida e reproduzir seu cotidiano no contexto do processo urbano” (HARVEY, 2014, p.132, 133).

A análise dos autores citados mostra que capitalismo e urbanização seguiram uma trajetória que confluiu para o aumento do lucro e do consumo, que se queria fosse entendido enquanto

“desenvolvimento”. No entanto, a desigualdade e exclusão da população mais pobre também cresceu, considerando que, por exemplo, a especulação imobiliária não dá condições à população de baixa renda de adquirir imóveis em regiões mais valorizadas, obrigando essa faixa da população a adquirir imóveis nas periferias, ou ocupar áreas impróprias para a construção de moradias.

O trabalho e a terra transformaram-se em mercadoria a serviço do capital. Sob este prisma e com base em vários autores, pode-se destacar dois pontos importantes que contribuíram para a formação de espaços segregados no meio urbano, que são: a mercantilização da terra urbana que excluiu e separou a cidade em duas partes e a desigualdade social que não permitiu aos pobres o acesso à moradia e à cidade (NALIN, 2013, p. 31).

Leda Velloso Buonfligio (2018) descreve a habitação como mercadoria, numa “síntese contraditória do valor de uso e valor de troca”, que, como mercadoria, “atende e satisfaz a necessidade básica e elementar como subsistência do habitante da cidade em sua própria condição humana”. (BUONFLIGIO, 2018, p.16-17)..

Há uma longa discussão acerca da propriedade (privada) fundiária que é tornada valor permutável a partir de um longo processo histórico e arbitrário, que acompanha e fundamenta a própria história do capitalismo e a história da formação do capital moderno. (...) Assim sendo, a propriedade (sob a forma de terreno edificado ou sem edificação) possui um valor permutável que transcende seu valor de uso e atua como parte do circuito do capital como mercadoria essencial; objeto da geografia urbana. É dessa perspectiva que a habitação como mercadoria se situa também dentro do debate da economia política da urbanização.

Se a realização do valor de uso se dá apenas e exclusivamente quando há o consumo diário da habitação, por outro lado, o valor de troca permeia e demarca distintas práticas de um mercado (imobiliário) que movimenta grandes somas de capital. Para adquiri-la, é preciso comprá-la ou alugá-la em um mercado (formal ou informal) para o qual existe uma infinidade de empresas imobiliárias. Esse amplo mercado imobiliário é liderado por diversos agentes sociais; proprietários rentistas que extraem a renda fundiária do imóvel; o capitalista fundiário que acumula propriedades urbanas, disponibilizando-as no mercado ou as estocando para a especulação (imobiliária), esperando alcançar um lucro maior; os corretores de imóveis que agenciam a venda e a compra; profissionais liberais, como engenheiros e arquitetos, agentes cartoriais, etc. (BUONFLIOGIO, 2018, p. 16-17).

Ermínia Maricato (2003) descreve a questão da ocupação do espaço urbano no século XX: “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 de favor e pela aplicação arbitrária da lei” (MARICATO, 2003, p.151).

As relações entre o público e o privado é outro elemento que compõe a dinâmica da formação das cidades, das desigualdades sociais da segregação espacial no Brasil, num contexto capitalista e neoliberal de pensar o espaço público.

De acordo com Rosalina Burgos (2015) “dialética do público-privado está presente na formação das cidades desde os seus primórdios”, operando mudanças na sociedade.

Numa sociedade fundada em desigualdades sociais, tais transformações se dão sob forte implicação do ideário neoliberal presente nos projetos e ações políticas das classes ou grupos de poder, ainda que exista resistência pelo direito aos espaços públicos, engendrados pelos movimentos e lutas populares. Observa-se, contudo, que no decorrer do século XX, as classes dominantes brasileiras foram tendo seu projeto político direcionado pelos imperativos de uma economia de mercado que culminaria, já nas últimas décadas deste mesmo século, com o neoliberalismo. Neste contexto, com a primazia da iniciativa privada, observou-se uma crise generalizada da esfera pública no final do século XX no país. Privatizações e terceirizações marcaram o modo como o poder público direcionou suas ações e políticas setoriais, consolidando o modelo das Parcerias Público-Privado, as denominadas PPP's. Neste contexto, é evidente que o espaço público também foi redefinido. Trata-se, portanto, de uma mudança estrutural. Se na transição do século XIX ao XX, e no decurso deste, os grupos sociais hegemônicos projetaram, nas principais cidades brasileiras, um ideário de espaço público como símbolo de modernidade à imagem e semelhança do que encontravam no urbanismo europeu e norte-americano, no final do século XX e início do atual, os grupos sociais de maior renda parecem encontrar outro espaço que lhes sirva de espelho, do qual se apropriam pelo uso, cujos significados são próprios do mundo do consumo. Neste, todos os usos do espaço tendem a ser mediados pelos valores de troca, a exemplo dos *shopping centers* (BURGOS, 2015, p. 110-111)

Para Harvey (2014) a luta anticapitalista ainda que em escalas distintas “só pode acontecer se nos tornarmos, como já insistia Park há muito tempo, mais “conscientes da natureza de nossa tarefa”, que é construir coletivamente a cidade socialista sobre as ruínas da urbanização capitalista destrutiva”, com pessoas verdadeiramente livres. (HARVEY, 2014, p. 271).

Harvey (2014) defende que “as forças progressistas anticapitalistas podem mobilizar-se mais facilmente para avançar rumo às coordenações globais pelas redes urbanas, que podem ser hierárquicas, mas não monocêntricas, corporativas, mas ainda assim democráticas”, no intuito de criar um movimento que abra caminho para o “florescimento humano universal, para além das coerções da dominação de classe e das determinações mercantilizadas do mercado”. (HARVEY, 2014, p. 272).

O autor afirma também, usando o pensamento de Marx, que a “verdadeira liberdade só começa quando as coerções materiais forem definitivamente relegadas ao passado e que é necessário reivindicar e organizar as cidades para as lutas anticapitalistas como o grande ponto de partida”. (HARVEY, 2014, p. 272).

No entanto romper com o conceito instalado de exploração, exclusão, marginalização, repressão à luta por direitos pressupõe organização e participação dos atores envolvidos, um o grande desafio a ser enfrentado no Brasil.

2.1 Espaço urbano e desigualdade social

No Brasil, foi no início da década de 30, com a inserção do país no contexto internacional, que se originaram os denominados polos industriais. O sonho de uma melhor qualidade de vida atraiu muitas pessoas para essas localidades, no entanto, não havia infraestrutura e muito menos trabalho para os que migravam. Esse cenário acirrou as desigualdades. A grande oferta de mão de obra produziu baixos salários e aumento da miséria. “Esse período foi o embrião para a análise da cidade de maneira global”, (...) “os males causados pelo desenvolvimento industrial fizeram surgir a necessidade de olhar o urbanismo não mais como uma arte de embelezar a cidade, mas como meio de ordenar os espaços habitáveis. (PIRES, 2005, p. 46).

O processo de urbanização analisado dentro do contexto histórico e econômico do Brasil indica o agravamento do problema habitacional, consequência do capitalismo dependente pelo qual o Brasil passou.

Tanto o processo de substituição da mão-de-obra escrava pelo trabalho livre quanto o aumento da industrialização tiveram influência no aumento da população urbana. A partir desse momento o urbano passa a ter maior importância na formação socioeconômica brasileira. Essas transformações estiveram amplamente ligadas ao caráter de capitalismo dependente que a formação econômica e social brasileira adquiriu (RUBIN; BOLFE, 2014, p. 202).

A formação do Estado brasileiro foi marcada por fragilidades em sua identidade enquanto Nação. Alencastro, por exemplo, define o fim do período colonial como “um conflito agudizado pela influência econômica e política que a Inglaterra exerce sobre Portugal” e não como “resultado de uma sublevação nacional e popular. (ALENCASTRO, 1981, p.68).

João Sette Whitaker Ferreira (2003) defende que o problema urbano no Brasil tem suas origens nos “500 anos de uma sociedade bipartida”, vinculada historicamente à desigualdade pautada na formação da nação brasileira, expressadas pela “hegemonia capitalista de uma sociedade de elite”. Um Estado com associação aos interesses das classes dominantes, que nada fez para reverter as condições de desigualdade, pelo contrário, ajudou a consolidá-las. A implantação da indústria, a partir dos anos 1950 no Brasil, foi gerada pela parceria entre burguesias nacionais com perfil moderno com vistas à expansão da economia agroexportadora, cenário favorável à exploração de mão-de-obra, limitada pelo Welfare State nas nações já industrializadas. Essa industrialização com baixos salários representou um fator decisivo na formação de cidades “estruturalmente desiguais com periferias superpopulosas e pobres, quase totalmente desprovidas da presença do Estado”. (FERREIRA, 2003, p.3).

Como diz Cleandro Krause (2014, p.1), a questão habitacional para a população de menor renda, constituiu em grave problema social, econômico e urbano, impactando na formação das cidades brasileiras a partir do fim do século XIX.

Com aumento acelerado do processo de urbanização na segunda metade do século XX as cidades contavam com 120 milhões de habitantes, e com uma produção habitacional formal pública e privada que não atendeu às necessidades, levando a população a criar alternativas de acesso à moradia, como as favelas e loteamentos irregulares construídos por conta própria, mesmo com o Estado estando ciente dessa realidade. (KRAUSE, 2014, p. 1).

O ideário neoliberal² imposto ao Brasil nas décadas de 1980 e 1990 foi responsável pela queda do crescimento econômico, aumento do desemprego e diminuição do investimento público em políticas sociais (...) “As três políticas públicas urbanas estruturais (ligadas à produção do ambiente construído) transporte, habitação e saneamento – foram ignoradas ou tiveram um rumo errático, com baixo investimento, por mais de 20 anos”. (MARICATO, 2015, p. 29).

Para Adauto Lucio Cardoso (2016) o acesso à terra e à moradia no Brasil sempre foram insuficientes seja pela via do mercado ou via políticas públicas, atendendo somente parte das necessidades da população e com qualidade negativa em relação a equipamentos urbanos e infraestrutura, o que gerou “assentamentos insalubres, frequentemente ocupando áreas de risco e com a sua segurança física comprometida pela ausência de técnicas e de materiais adequados para a construção”. (CARDOSO, 2008. pag. 29).

No Brasil, o mercado residencial se restringiu a imóveis de luxo e mesmo o país tendo crescido a taxas médias de 7% ao ano entre 1940 e 1980 a desigualdade social se agravou (Ministério das Cidades, 2004, pag. 15).

Resende (2007) afirma que “o espaço onde se reproduz a vida e realiza-se a apropriação pelo corpo é também o espaço que, fragmentado, homogeneizado e hierarquizado pela ideologia neoliberal, aprisiona o homem nas teias das relações de troca”, atinge a vida e subjuga seu instinto natural ou sua espontaneidade. (RESENDE, 2007, p. 46).

O embate entre os que idolatram a troca e se rendem à acumulação e aqueles que prezam o uso, a apropriação pelos sentidos formam campos nos quais se disputa uma visão hegemônica para a cidade. No Brasil, o referido embate vem se fortalecendo desde a ampliação do processo de urbanização, o qual atraiu enorme contingente de cidadãos vislumbrando dias melhores nas cidades. Foi necessária muita mobilização para que as elites “aceitassem” o clamor dos trabalhadores e, ao menos, no plano legal, burocrático, fosse instituído o planejamento compartilhado do espaço urbano. (RESENDE, 2007, p. 46).

² A ideologia neoliberal representa um conjunto de ideias onde o investimento em inclusão não é prioridade, a prioridade é atender as demandas do mercado, principalmente sua ato-regulação

De acordo com Marcio Pochmann e Willian Nozaki (2017), de 1930 até 1950, o Brasil passou por um processo de aceleração da industrialização e conseqüentemente a mudança no padrão de consumo, em contrapartida ao processo de urbanização desordenada. A busca por oportunidades na cidade gerou miséria. Para os autores “o capitalismo tardio criou a ilusão que as oportunidades econômicas seriam iguais para todos”.

Ainda há muito que se avançar para romper com a lógica neoliberal e de exclusão do modelo capitalista. No entanto, a criação do Ministério das Cidades em 2003 permitiu a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), possibilitando a abordagem dos problemas urbanos em seu conjunto, com o objetivo de combater a exclusão sócio territorial. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006, p.9).

O investimento pelo Estado e a participação social são partes integrantes das possibilidades de avanços na política urbana e na construção de moradias, que também podemos chamar de “espaços para viver”, que atendam aos padrões de dignidade, de segurança, com infraestrutura que alcance o conjunto dos cidadãos.

Os avanços obtidos no Brasil a partir de 2003, nas gestões do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e da presidenta Dilma Roussef, não foram suficientes para “corrigir” erros históricos ocorridos no Brasil, como políticas econômicas excludentes, políticas públicas³ que não alcançaram o conjunto do território brasileiro e sua população. Historicamente o Estado brasileiro se preocupou mais em atender aos interesses das elites que da maioria da população brasileira.

A realidade habitacional do Brasil é em grande parte responsabilidade do desenvolvimento capitalista aqui implantado, que gerou os assentamentos precários presentes na maioria das cidades, caracterizados pelos mais diversos tipos de precariedades como riscos de escorregamentos, inundações, ilegalidade fundiária, ausência e/ou ineficiência de infraestrutura e serviços urbanos.

A “cultura” de submissão imposta por anos de repressão e “endeusamento” aos países ricos pela mídia elitista dificulta a percepção crítica da maioria dos cidadãos brasileiros, que mesmo vivendo em situação de extrema pobreza, com baixos salários, subemprego etc. ainda defendem e apoiam projetos políticos que tiram seus direitos. Os partidos de esquerda ainda jovens, não são capazes de mudar essa realidade em curto ou médio prazo. Uma coisa é

³ Celina Souza (2003) faz um “resumo” do que vem a ser uma política pública como o “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e/ou entender por que e como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real”.

incentivar a participação, criar mecanismos que facilitem o acesso do cidadão aos espaços de decisão, outra é o desejo do cidadão participar, o que não se impõe.

A segregação político-partidária presente no Brasil, os interesses pessoais que desrespeitam a ética a serviço da iniciativa privada que também envolve a política, são fatores que impedem a continuidade de diversos projetos e políticas públicas quando governos federais, estaduais e municipais são alternados. Obras são interrompidas justificadas pela “prioridade” de cada gestão, levando à interrupção de muitos programas, projetos e serviços.

A Emenda Constitucional 95 de 2016 ⁴ (EC 95) grande retrocesso para o Brasil. A redução da participação do Estado na economia “é representativa de outro projeto de país, outro pacto social, que reduz substancialmente os recursos públicos para garantia dos direitos sociais, como saúde, educação, previdência e assistência social”, processo que transforma “direitos sociais em mercadorias”. (BRASIL DEBATE E FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT, 2018 p.25).

A austeridade econômica se sustenta em argumentos frágeis e estudos controversos que, em sua maioria, propagam uma alegada sabedoria convencional não amparada em evidências. Ainda assim, o debate público no Brasil encontra-se contaminado pelo discurso das supostas virtudes da austeridade. Em um contexto de crise econômica e de aumento da dívida pública, a austeridade tem sido apresentada e praticada como remédio necessário que exige reformas estruturais na atuação do Estado brasileiro. Mas a austeridade tem uma longa história de fracassos porque, no fundo, trata-se de um programa de concentração de renda e riqueza. Para além de perigosa, a austeridade fiscal é uma ideia falaciosa, repetida incessantemente pelo governo e pelos meios de comunicação no Brasil e no mundo. Desconstruir essa ideia e a retórica que a sustenta é uma tarefa necessária. (BRASIL DEBATE E FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT, 2018, p.6).

A EC 95 é, portanto, um projeto de Estado mínimo, “absolutamente incompatível com a garantia de direitos sociais e com a Constituição Federal de 1988 (CF 1988)”. (BRASIL DEBATE E FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT, 2018, p.8)

De acordo com Mirian Belchior (1999) “as medidas geralmente aplicadas de superação da crise fiscal são usualmente atribuídas às ideias neoliberais”. As primeiras medidas de Reforma do Estado adotadas na década de 80 se concentraram na redução do gasto público. (BELCHIOR, 1999, p.10).

O país retornou ao mapa da fome, crianças estão de volta aos semáforos das metrópoles, a violência em todas as suas formas cresce a cada dia, a violência contra as

⁴ A política fiscal tem múltiplos papéis dos quais se destacam as dimensões redistributiva, estabilizadora e de provisão de bens públicos ou semipúblicos. A emenda constitucional 95/2016 (EC 95) alterou de forma substantiva a política fiscal no Brasil, com implicações negativas nessas três dimensões. BRASIL DEBATE E FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT, AGOSTO DE 2018.

mulheres cresce em ritmo acelerado, bem como a intolerância das polícias contra negros e moradores de favelas, uma realidade divulgada pela imprensa e presente nas redes sociais.

Nesse sentido uma educação pautada na democracia participativa revela a importância dos movimentos e o direito a moradia, questões que serão debatidas no próximo capítulo.

3 Capítulo 2: MORADIA COMO DIREITO, MOVIMENTOS SOCIAIS E O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC).

O conceito de moradia é geralmente identificado como o lugar onde a pessoa se abriga popularmente chamada de “teto”. É comum as pessoas usarem a expressão “um teto para morar”, no entanto morar pressupõe viver e para viver os seres humanos necessitam de algo mais que um espaço geográfico e um espaço físico, as condições da moradia podem representar, como acontece rotineiramente no Brasil, muitas perdas de vidas e de bens materiais, e não um lugar de abrigo seguro.

A trajetória das políticas urbanas e habitacionais no Brasil não alcançaram o conjunto da população, o que levou muitos trabalhadores, muitas famílias a construírem moradias em áreas onde o mercado imobiliário não demonstrava interesse. O processo acelerado e desordenado de urbanização⁵, com planejamento que privilegiava apenas alguns estados do país, repercutiu nos municípios das capitais, onde é possível ver, sem nenhuma dificuldade, os graves problemas de segurança seja construtiva ou geológica, infraestrutura ineficiente, saneamento etc.

No Brasil o que se vê no período de chuvas mais intensas, principalmente no verão, quase que diariamente, são reportagens e notícias sobre inundações, escorregamentos, enchentes, desmoronamentos, desabamentos, elementos que compõe o espaço da moradia, condição que contradiz o conceito de direito no sentido de abrigo e proteção.

Rolnik (2002) faz uma importante reflexão sobre as consequências da exclusão territorial, que bloqueia o acesso dos mais pobres às “oportunidades econômicas e de desenvolvimento humano que as cidades oferecem”. (ROLNIK, 2002).

Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infraestrutura e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável acaba tendo pouco acesso a oportunidades de trabalho, cultura ou lazer. Simetricamente, as oportunidades de crescimento circulam nos meios 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. (...) Quando se estrutura uma política anti-exclusão – e esse tem que ser o papel do PT- é imprescindível a compreensão global dos fatores que construíram a exclusão, alicerçando uma intervenção nessa lógica. No caso da política urbana, a exclusão territorial pode ser desconstruída em três elementos: a estratégia de distribuição, a regulação urbanística e a gestão urbana. (ROLNIK, 2002, p.1-3).

⁵ A imensa e rápida urbanização pela qual passou a sociedade brasileira foi certamente uma das principais questões sociais experimentadas no país no século XX. Enquanto em 1960, a população urbana representava 44,7% da população total – contra 55,3% de população rural – dez anos depois essa relação se invertera, com números quase idênticos: 55,9% de população urbana e 44,1% de população rural. No ano 2000, 81,2% da população brasileira vivia em cidades. (Guia Estatuto da Cidade).

A realidade das cidades brasileiras é fruto da combinação de dois mecanismos que se complementam: “a liberdade para os agentes capitalistas tratarem e negociarem a cidade (em especial a moradia e o solo urbano) como mercadoria (ou seja, a livre mercantilização) e a perversa política de tolerância com todas as formas de uso e apropriação do solo urbano”, cenário propício às ocupações ilegais das favelas e loteamentos irregulares, e também as “formas ilegais de ocupação de áreas nobres pelas classes médias e pelas elites”. (RIBEIRO; JÚNIOR, 2011, p. 11).

No entanto, mudanças significativas começaram a ocorrer a partir de 1980 no planejamento da política urbana no Brasil e da luta por moradia, a partir do “movimento nacional pela reforma urbana”, que buscou recuperar o termo “reforma urbana” esboçado no governo João Goulart, na década de 1960. (CYMBALISTA, 2006, p. 30).

Esse autor defende que, “o movimento pela reforma urbana da década de 1980 agregou-se em torno dos nascentes movimentos sociais de luta por moradia”, esses novos movimentos sociais foram fundamentais no processo de redemocratização, e importantes também para a criação do “tônus político para a negociação e aprovação de uma série de conquistas posteriores”. (CYMBALISTA, 2006, p. 30).

As potencialidades desse novo arranjo de forças políticas evidenciaram-se na imensa mobilização social prévia à Constituição de 1988 que logrou inserir no texto constitucional um viés marcado pelos direitos humanos e cidadania. Especificamente na área da política urbana, a mobilização resultou em uma proposta de reformulação da legislação através da Emenda Popular de Reforma Urbana, encaminhada ao Congresso Constituinte em 1988 pelo movimento nacional pela reforma urbana, que recebeu mais de 250 mil assinaturas, logrando sua inclusão no texto constitucional. Após uma série de negociações e concessões por parte dos atores da reforma urbana, a emenda popular resultou no capítulo de política urbana da Constituição (artigos 182 e 183). (CYMBALISTA, 2006, p.31).

Finalmente, após 10 anos tramitando no Congresso, foi aprovado o PL 5.788/90 que deu origem ao Estatuto da Cidade, que se transformou na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que instituiu, como afirma Cymbalista, (2006, p. 32) as “diretrizes e instrumentos de cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, do direito à cidade, da gestão democrática das cidades”. O Estatuto da Cidade foi uma conquista da sociedade ao longo do processo de redemocratização no País, ele trouxe em seu bojo, concordando com Rezende, (2007, p. 1), “não somente os instrumentos para a desejada função social da propriedade, mas também formas de gestão compartilhada entre Estado e sociedade”.

Regina Fátima C. F. Ferreira (2011, p.47) o Estatuto da Cidade (EC), contemplou a função social da propriedade, o controle da propriedade fundiária urbana e da gestão democrática urbana, de forma que todos tenham acesso ao direito à moradia digna e à cidade

Maria Fernandes Caldas (2015, p. 47) compartilha o pensamento sobre o caráter inovador da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e do Estatuto da Cidade que acolhendo as demandas dos movimentos sociais pela reforma urbana, “revolucionou a ordem jurídica brasileira, reconhecendo o elevado grau de urbanização e a inadequação dos instrumentos jurídicos vigentes para enfrentar a nova forma de organização socioeconômica e político-territorial do país”.

(...) Trata-se de princípios constitucionais que estabelecem uma nova ordem urbana baseada na justiça social, uma nova ordem jurídica que tem como princípio o direito à cidade, e que confere a todos os cidadãos o direito ao seu usufruto pleno, equilibrado, sustentável, democrático e socialmente igualitário (CALDAS, 2015, p. 47).

O olhar puramente técnico deu lugar a visões que contemplavam as “desigualdades da sociedade, o que permitiu a elaboração de “instrumentos urbanísticos que jogassem o peso do Estado e da regulação a favor – e não contra, como de costume – da democratização do espaço da cidade. (CYMBALISTA, 2006, p. 31).

O Estatuto contém um conjunto de princípios que dão diretrizes ao planejamento da cidade, funciona como uma espécie de “caixa de ferramentas” para uma política urbana local. Para a consolidação dos instrumentos do EC, os Planos Diretores de cada município são responsáveis por determinar como esses instrumentos serão implementados, cenário que envolve o processo político e o comprometimento da sociedade civil, na busca da “superação de uma ordem urbanística excludente, patrimonialista e predatória” (GUIA ESTATUTO DA CIDADE, p. 21-22).

De acordo com o artigo 182 da CF, o município é o principal responsável por promover a política urbana “de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de garantir o bem-estar de seus habitantes”, devendo também “garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social, de acordo com os critérios e instrumentos estabelecidos no Plano Diretor, definido constitucionalmente como o instrumento básico da política urbana”. (GUIA ESTATUTO DA CIDADE, p. 28).

Ao analisar estas conquistas que definiram a função social da propriedade, e importante lembrar que os anos 1980 foram marcados por movimentos sociais e operários que lutaram contra o governo ditatorial e pela elaboração de plataformas com diretrizes voltadas para mudanças políticas com planejamento de atividades. Surgiram também novos partidos de esquerda, que viviam na clandestinidade, bem como novas entidades operárias e movimentos urbanos. (MARICATO, 2015, p. 30).

A autora citada defende que os movimentos sociais no Brasil, com a contribuição importante das igrejas cristãs, representaram a luta contra os ataques às liberdades democráticas e comemoraram as conquistas nas décadas de 1980, 1990 e 2000, “dentre elas estão: a) a institucionalização de políticas participativas e b) um novo arcabouço legal federal relacionado ao tema das cidades). (MARICATO, 2016, p. 7).

Na sequência dos avanços nas políticas urbana e no direito à moradia é criado o Ministério das Cidades (MCIDADES) no início da gestão do Presidente Lula (2003), que buscou enfrentar os desafios urbanos do país como uma política de Estado e com uma abordagem integrada, “que se materializou, no plano federal, na criação de um órgão para tratar das questões mais relevantes e estratégicas para o desenvolvimento urbano, em especial”, no enfrentamento “dos problemas relacionados com os assentamentos precários e o direito à moradia digna para a população de baixa renda, que exigem a integração das políticas urbanas” (Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação, 2010, p. 14).

Cardoso (2011) avalia que foi a partir 2003, com a criação do Ministério das Cidades, que o Estado passou a inserir a moradia no campo das prioridades, com aplicação de medidas legais, financeiras e administrativas conforme previsto na plataforma da Reforma Urbana, movimento unificador e democrático na construção de propostas para a área. Foi criado o Sistema Nacional de Habitação (SNH) e o projeto de lei que instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), reivindicação dos movimentos de moradia. A adesão ao Sistema e o repasse financeiro para estados e municípios pressupunha, a implantação do fundo de habitação, gerido por conselho com participação popular, e a formulação do plano de habitação de interesse social, responsável por definir as diretrizes e prioridades da política no âmbito local, todas essas diretrizes foram baseadas em regras pré-estabelecidas. Como os recursos do FNHIS seriam federais e subsidiados, permitiriam o atendimento às necessidades habitacionais dos estratos de menor renda. (CARDOSO, 2011, p.54).

A Política Nacional de Habitação – PNH, aprovada em 2004 pelo governo federal definiu de forma prioritária a integração urbana de assentamentos precários garantindo o acesso ao saneamento básico, à regularização fundiária e à moradia adequada, em consonância com outras políticas sociais e de desenvolvimento econômico, no intuito de combater a pobreza e buscar a sustentabilidade urbana (MAGALHÃES, 2008, p.7).

Em 2007⁶ lançou se o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC direcionado a intervenções nas áreas de saneamento e habitação, entre outras. Em 2009 lançou o Programa Minha Casa Minha (PMCMV)Vida criado “inicialmente para a produção de um milhão de unidades residenciais com recursos orçamentários subsidiados da ordem de R\$ 26 bilhões e, diferentemente do FNHIS, direcionado exclusivamente para o setor privado”. A criação do Ministério das Cidades foi responsável “tanto para a organização do marco institucional como para a alocação de recursos e estruturação da política urbana (CARDOSO, 2011, p.54).

Um elemento a ser ressaltado diz respeito à relação entre a política nacional de habitação e os planos diretores. Os documentos do Ministério das Cidades que originaram a política nacional de habitação revelam a consciência clara, de resto já consagrada na bibliografia especializada, de que, além dos aspectos financeiros – envolvendo linhas específicas de financiamento, *funding* e subsídios – o enfrentamento da questão fundiária é central para o sucesso de qualquer programa habitacional. Contudo, a formulação da Constituição Federal colocou esse problema sob a responsabilidade dos municípios e, mais particularmente, dos planos diretores, que deveriam definir a função social da propriedade e implementar os instrumentos de controle sobre a especulação fundiária previstos na Carta Magna e no Estatuto das Cidades. (CARDOSO, 2011, p. 55).

A Política Nacional de Habitação (PNH) representou o principal instrumento de orientação das estratégias e ações implementadas pelo Governo Federal em 2004, dando início a um novo processo participativo e democrático, com a contribuição dos diversos setores da sociedade, representados no Conselho das Cidades (ConCidades), instituído em 2003. (Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação, 2010, p. 14).

Em síntese foi elaborada a Política Nacional de Habitação (PNH) em 2004⁷, instituído o Sistema Nacional de Habitação e Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS/FNHIS), regulamentados pela Lei Federal nº 11.124, e a construção do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), em 2008. Os planos locais por estados e municípios (PLHIS), e os “investimentos em capacitação dos entes federados e a contratação de pesquisas e estudos capazes de melhor dimensionar a situação habitacional do país”, também fizeram parte desse arcabouço da política habitacional. (Magalhães, 2010, p. 10).

Como defende CALDAS (2015, p.142), “a elaboração do PlanHab representou um grande avanço metodológico, permitindo esboçar o que seria o exercício de planejar, de forma pactuada e coletiva, a ação pública e privada no setor”.

Entre outros avanços, a elaboração do Plano demandou também o desenvolvimento de uma série de estudos para dar suporte à tomada de decisões, como os estudos sobre o déficit habitacional urbano e rural, incluindo sua demanda futura e sobre os assentamentos precários no país, dentre outros, que foram fundamentais para permitir um aprimoramento da política, garantindo que sua modelagem permitisse o

⁶ Durante o governo de Lula (Luis Ignácio da Silva).

⁷ Idem.

melhor atendimento possível à demanda, em especial, da parcela de mais baixa renda. (CALDAS, 2015, p. 142).

A Lei Federal nº 11.124/2005 instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e seu Conselho Gestor (CGFNHIS), Fundo de natureza contábil e responsável por centralizar os recursos fiscais destinados à implementação dos programas estruturados no âmbito do SNHIS. O Conselho Gestor do Fundo foi constituído por integrantes do Conselho das Cidades possibilitando uma “gestão democrática e participativa com representação de diversos segmentos sociais”. (Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação, 2010, p. 15).

A urbanização de assentamentos precários e a produção habitacional representaram os dois grandes eixos dos programas federais, a partir da aprovação da PNH e da criação do SNHIS. A ampliação de recursos para o setor habitacional foi intensificada com o Programa de Aceleração do Crescimento (2007) e o Programa Minha Casa Minha Vida (2009). (BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação, 2010, p. 17 e 19).

Figura 1- Trajetória da ação governamental na questão habitacional



Fonte: Revista Brasileira de Gestão Urbana Revista Brasileira de Gestão Urbana, 2016.

O PAC previa o protagonismo dos Governos Municipais e Estaduais, na definição dos projetos de intervenção e pela gestão das obras, com acompanhamento e fiscalização da Caixa Econômica Federal (CAIXA). Os recursos investidos pelo PAC em urbanização de favelas compuseram-se por fontes onerosas (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) – e não onerosas, como o Orçamento Geral da União (OGU) e o FNHIS. (CARDOSO, DENALDI, 2018, p. 11).

Os investimentos do PAC em urbanização de favelas, contando com recursos expressivos – e liberado dos usuais contingenciamentos orçamentários, que reduziam significativamente o fluxo de recursos visando ao equilíbrio das contas públicas –, passou a se configurar como o maior programa habitacional para urbanização de favelas da história do país. Trata-se de um programa gerenciado pelo setor público e voltado explicitamente para populações de baixa renda, configurando-se, juntamente com os Programas Bolsa Família e Minha Casa Minha Vida (PMCMV), como um programa fortemente redistributivo. (CARDOSO, DENALDI, 2018, p. 11).

M5RG

O PAC 1 previa destinar R\$ 503,9 bilhões em investimentos públicos e privados para o quadriênio 2007-2010. “Ao final de 2010, em função da revisão de orçamentos das obras ou do ingresso de novos empreendimentos durante sua execução, a carteira do PAC1, alcançava o montante de R\$ 657,4 bilhões.” (CALDAS, 2015, p. 195) a área de infraestrutura, entre o lançamento do PAC em 2007 e abril de 2014, houve crescimento do emprego no país: “enquanto o emprego total cresceu 4,2% ao ano, o emprego em infraestrutura tem crescido 8,5% ao ano. Além disso, houve elevação de 10,4%, em termos reais, do salário médio dos trabalhadores no setor de infraestrutura”. (CALDAS, 2015, p. 190).

No final de 2010 o Governo Federal anunciou o PAC 2 que daria continuidade às obras e às mudanças institucionais, ampliação do estímulo ao crédito e financiamento (aumento de limite de crédito para o setor público para investimentos em saneamento e medidas de gestão e de melhoria do ambiente de investimento) e também prosseguimento à desoneração tributária para o período de 2011 a 2014. As medidas destinadas a estimular o financiamento e o crédito como o “novo habitação; a flexibilização dos limites de endividamento de estados e municípios; a alteração dos limites do Sistema Financeiro da Habitação” que impulsionaram o mercado imobiliário. Para o Eixo Social e Urbano o Programa apresentou grandes inovações em sua segunda etapa, incorporando ao PAC 2 “os equipamentos públicos de saúde, educação, esportes e cultura, visando apoiar estados e municípios a enfrentarem a enorme deficiência na rede de serviços públicos no país”. O Programa MCMV lançado em 2009, passou também a integrar o PAC2, as áreas de saneamento, urbanização de favelas e mobilidade, tiveram seus recursos foram ampliados (CALDAS, 2015, p. 199).

O período de 2003 a 2014 representou a retomada dos investimentos em habitação, um dos eixos da Política, destinando um montante de recursos que estabeleceu um marco histórico no país, período em que foram mobilizados para a urbanização de assentamentos precários e para a produção de moradias cerca R\$ 766,44 bilhões por meio dos diversos programas e fundos que compõem a política de habitação. (CALDAS, 2015, p. 142).

Adauto Lúcio Cardoso (2016) defende que embora a pobreza e a desigualdade social sejam relevantes, não representam a única razão para o surgimento e agravamento, irregularidade, precarização e crise de moradias e não pode ser pensada apenas a partir da distribuição de renda, mas como “sintoma de um processo de insuficiência da oferta de moradias novas por meio dos setores formais (mercado ou setor público). (CARDOSO, 2016, p. 30).

Maria Fernandes Caldas (2015) afirma que mesmo com os recursos disponibilizados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) a partir de 2007, a desigualdade na forma de “apropriação da cidade” continua em curso considerando o déficit de estrutura financeira e institucional dos municípios brasileiros. Para a autora a estratégia adotada para se estabelecer a função social da propriedade e da cidade, conforme determinado na Constituição Federal de 1988, não apresentou resultados práticos, não deu efetividade aos princípios da Política Urbana.

A maior parte dos municípios não possui estrutura institucional e financeira capaz de enfrentar os desafios da magnitude do problema urbano, e não se fortaleceram no país as estruturas de relações federativas capazes de prover a necessária cooperação intergovernamental para apoiá-los. (CALDAS, 2015, p. 25).

Fica evidente o esforço realizado pelas gestões dos governos Lula e Dilma na tentativa de minimizar e até mesmo coibir a situação de vulnerabilidade de muitas famílias brasileiras, a partir do investimento em moradia e nas obras em áreas de risco, ainda que muitos municípios não tenham alcançado a situação ideal. No entanto, as mudanças estruturais para que o Brasil alcance sucesso e sustentabilidade na política habitacional depende do comprometimento político.

Em um setor crítico como o habitacional, o cumprimento do sexto artigo constitucional que garante a moradia como direito social, ensejaria uma postura estatal de permanente aumento dos investimentos para atendimentos de necessidades habitacionais diversas, históricas e futuras (sejam elas de provisão, urbanização, melhoria, reforma, locação). Entre os anos de 2007 e 2016, o mais alto patamar dos gastos públicos federais com habitação foi em 2015, quando alcançaram pouco mais de 0,15% do PIB nacional. Também, as despesas do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) chegaram a alcançar R\$ 23,0 bilhões em 2015, mas expressaram queda de 64% em 2016, relação ao ano anterior, quando somaram R\$ 8,2. Especificamente, houve um mergulho nas contratações da Faixa 1 do PMCMV (para os beneficiários de menor renda), que chegou a zero no ano de 2016, ano do impedimento da presidenta. Além disso, os projetos de urbanização de favelas, também tiveram seu ritmo crescente interrompido drasticamente a partir de 2015, voltando a cair em 2017. (BRASIL DEBATE E FUNDAÇÃO FRIEDRICH

Esse cenário revela que a instabilidade política pautada pelos interesses econômicos dominantes no Brasil impacta diretamente no direito à moradia e aos demais, como por exemplo, o direito à alimentação, o direito de comer. A população na base da pirâmide social fica sob a dependência das decisões de cima para baixo, o que revela também a fragilidade da participação da sociedade nos processos decisórios e na luta por seus direitos fundamentais.

Por isto, a seguir, considerou-se importante desenvolver o tema dos assentamentos precários, especialmente focados no contexto do PAC- Programa de Aceleração do Crescimento.

4 Capítulo 3-ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO CONTEXTO DO PAC

Para Maria Piedade de Moraes (2006) os assentamentos precários podem se configurar como a “materialização das violações aos direitos humanos e sociais básicos”, considerando que nesses assentamentos as inadequações habitacionais ameaçam a saúde, a educação, o acesso ao emprego e o nível educacional é baixo”. Essa população também é mais vulnerável a doenças e morrem mais cedo do que do que a média da população urbana. (MORAIS, 2009, p.1).

Os assentamentos precários apresentam vários formatos, como favelas, loteamentos irregulares ou clandestinos, cortiços, conjuntos habitacionais degradados etc., cada denominação representa uma forma particular de processo de produção destes assentamentos. (CARDOSO, 2016, p. 35).

Quanto às favelas ou similares, são denominações que correspondem a assentamentos caracterizados pela ocupação irregular do solo, público ou privado, frequentemente com tipologia *desordenada* e com padrões urbanísticos inferiores aos mínimos exigidos pela legislação. Já os conjuntos habitacionais degradados são empreendimentos públicos destinados à habitação de interesse social que, em muitos casos, não chegaram a concluir seus procedimentos de titulação – caracterizando uma situação de informalidade dos moradores – e, seja por patologias construtivas originárias, seja por falta de manutenção, apresentam sinais evidentes de precariedade construtiva. (CARDOSO, 2016, p. 35).

Figura 2- Favela da Rocinha-RJ



Fonte: BRASIL, 2010

Figura 3 - Corrida de detritos
Teresópolis, 2011



Fonte CPRM

Para Rolnik (2006, p. 199), “os assentamentos irregulares se multiplicaram em terrenos frágeis ou em áreas não passíveis de urbanização, como encostas íngremes e áreas inundáveis”, além de expandirem sobre zonas rurais, ainda segundo a autora, sem “infraestruturas, equipamentos e serviços que caracterizam a urbanidade”.

De acordo com Renato Balbim (2012, p.288) nos “últimos 50 anos no Brasil, foram construídas cidades depois que as pessoas já estavam assentadas”, o que pressupõe “urbanizar os assentamentos de 10 milhões de pessoas que sobrevivem em favelas presentes em todos os tipos de cidades brasileiras”, ainda segundo o citado autor.

A questão fundiária é um tema importante por também ser responsável pela expansão dos assentamentos precários, considerando sua relação com a política de planejamento territorial e gestão do solo urbano. (Ministério das Cidades, 2004, p. 18-19).

As situações de irregularidade fundiária são diversas e envolvem ocupações de terrenos públicos ou privados, loteamentos que não passaram por processos de aprovação por parte dos órgãos públicos, e também estão presentes em boa parte dos assentamentos no País. De acordo com a Pesquisa de Informações Municipais do IBGE, em 2001, todas as cidades com mais de 500.000 habitantes apresentavam áreas irregulares. Embora a probabilidade da existência dessas irregularidades aumente com a escala das cidades, pelo menos 39% das cidades com menos de 20.000 habitantes tinham favelas, loteamentos irregulares ou clandestinos. (Ministério das Cidades, 2004, p.18-19).

No entanto, “não basta na regularização fundiária, o reconhecimento e a segurança na posse – a regularização dominial, para viabilizar a titulação da área e do lote”, a plenitude da regularização fundiária deve compreender também ações de urbanização, ambientais e sociais. O cidadão precisa ter endereço, identidade, acesso a serviços de infraestrutura básica, equipamentos coletivos e transporte. A economia informal deve ser transformada em economia formal, dando acesso dos moradores ao crédito, para melhoria de suas habitações e integrando o cidadão à cidade, o direito à moradia digna e à cidadania plena. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008, p.218).

De acordo com Galvão e Carvalho (2016, p.169) o problema das áreas de risco, de deslizamentos, enchentes e inundações nas cidades brasileiras, descritas pelo Ministério das Cidades (Brasil IPT, 2007) são agravadas no contexto da crise econômica e social, com solução apenas a longo prazo; e são decorrentes de uma política habitacional historicamente ineficiente para a população de baixa renda ; sistemas de controle do uso e ocupação do solo ineficientes; legislação inadequada para as áreas suscetíveis aos riscos; inexistência de apoio técnico para as populações; e cultura popular de morar no plano.

A extrema vulnerabilidade das cidades brasileiras aos acidentes naturais está associada à nossa incapacidade histórica de prover moradia adequada para as camadas populares e promover um ordenamento territorial que imponha o interesse social sobre o interesse privado dos proprietários de terras. Sem acesso a moradia e aos terrenos legalizados, as classes populares tiveram como principal alternativa habitacional a autoconstrução e a ocupação de terrenos públicos ou privados com menor valor de mercado em função das restrições a ocupação legal – terrenos em áreas de risco, de preservação ambiental ou de proteção aos mananciais –, ocupando áreas onde o mercado não tenha interesse ou possibilidade de atuação. (GALVÃO; CARVALHO, 2016, p.169).

Como diz Michele Silva Santana (2015, p.37), “conhecer as situações de risco, acompanhar sistemas de alerta e monitorar em campo as evidências de perigo, permitem antecipar-se a cenários prováveis de acidentes e adotar medidas que reduzam as suas consequências” é parte do Gerenciamento de Áreas de Risco, como ilustra a Fig.4.

FIGURA 4- Relação entre perigo e vulnerabilidade, pressupondo sempre a perda.



Fonte: CPRM – Ministério das Minas e Energia – 2015

O Gerenciamento de Risco é uma ferramenta importante para coibir perda de vidas e perdas materiais tão comuns em diversas cidades do Brasil. Uma ferramenta onde a participação da comunidade é relevante, considerando o conhecimento mais aprofundado a área pelos moradores. Ouvir a comunidade e incentivá-la a participar da elaboração e da implementação de programas e projetos pode garantir a sustentabilidade de muitas obras em áreas de risco.

No entanto, o ideal seria não haver necessidade da existência do Gerenciamento de Risco, mas uma solução permanente para esse grave problema que afeta muitas famílias. Há que se considerar também que muitas famílias se recusam a abandonar essas áreas em função dos vínculos criados na comunidade.

É importante citar um instrumento da política urbana e habitacional, as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, que surgiu na década de 80, no período da redemocratização por iniciativa de alguns governos municipais, instrumento que contou com o apoio dos movimentos de moradia com o objetivo de “associar ações de melhoria da infraestrutura em favelas, com a legalização das áreas e garantia da posse da terra aos moradores”. (Ministério das Cidades, 2009, p. 17).

No processo de construção de uma nova ordem urbanística, fundada no princípio da função social da propriedade, as ZEIS se consolidaram como um tipo especial de zoneamento, cujo principal objetivo é a inclusão da população de menor renda no direito à cidade e à terra urbana servida de equipamentos e infraestrutura, tanto por

meio da delimitação de áreas previamente ocupadas por assentamentos precários, quanto por meio da delimitação de vazios urbanos e de imóveis subutilizados, destinados à produção de novas moradias populares.

Portanto, de forma resumida, os objetivos das ZEIS são: - estabelecer condições urbanísticas especiais para a urbanização e regularização fundiária dos assentamentos precários; - ampliar a oferta de terra para produção de habitação de interesse social (HIS); - estimular e garantir a participação da população em todas as etapas de implementação. (Ministério das Cidades, 2009, p. 17).

Os “assentamentos precários são territórios heterogêneos, apresentam diferentes tecidos urbanos, que inclui desde palafitas até loteamentos com traçado regular”. (CARDOSO, DENALDI, 2018, p. 27).

O modelo normativo do PAC permite promover a *urbanização integrada* dos assentamentos, entendida como o tratamento dos diferentes problemas encontrados nesses territórios e associados, entre outros, com os seguintes temas: déficit ou inadequação (por meio da produção de novas moradias ou requalificação habitacional); saneamento integrado, mobilidade, estrutura urbana e viária; acesso a equipamentos e serviços públicos; recuperação ou requalificação ambiental e eliminação de situações de risco. (CARDOSO; DENALDI, 2018, p. 27).

3.1 Investimentos em prevenção

A Urbanização de Assentamentos Precários está inserida no Eixo Infraestrutura Social e Urbana do PAC 1, com um investimento total de R\$29,6 bilhões. A Regularização e Integração de Assentamentos Precários estava entre os principais programas e ações do PAC voltados para a urbanização de favelas, juntamente com os Projetos Prioritários de Investimentos (PPI); Programa Urbanização; Programa Moradia Digna; Saneamento Básico (Ação Orçamentária 2068); Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (Pró-Moradia); e Programa Saneamento Para Todos. (CARDOSO, DENALDI, 2018, p. 25).

As intervenções físicas em assentamentos precários contemplaram a eliminação das situações de risco geotécnico (deslizamentos de encostas e desmoronamentos) e a redução da frequência de inundações, mediante retaludamentos, estruturas de contenção e intervenções na drenagem fluvial, entre outras. (BRASIL, 2010, p. 37).

A criação do Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS/FNHIS), criados pela Lei nº. 11.124/05 visavam somar e articular ações e recursos e direcioná-los para atender famílias de baixa renda. Os recursos do Orçamento Geral da União (OGU) foram concedidos, de forma direta e com abrangência coletiva, buscaram a “articulação com os entes federativos num sistema nacional abrangente, repassando recursos para programas que têm como eixo fundamental a urbanização de assentamentos precários”. (JÚNIOR, 2009).

O (PAC) foi criado no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em janeiro de 2007 (PAC 1) e teve continuidade no governo da Presidenta Dilma Rousseff (PAC 2). O

objetivo era “superar os gargalos de infraestrutura do país, mediante planejamento estratégico de médio e longo prazos, fortalecimento da regulação e da competitividade, adequação dos instrumentos financeiros às perspectivas de longo prazo”. As parcerias entre o setor público e o investimento privado e a articulação entre os entes federados também estavam previstos como objetivos do PAC. Os Projetos Prioritários de Investimento (PPI) foram responsáveis pela intervenção em favelas e tiveram como objetivo a implantação de ações de regularização fundiária, salubridade e habitabilidade em áreas impróprias à moradia, com a possibilidade de manter ou realocar⁸ os moradores dessas áreas por meio da execução de “ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social”. (MANUAL DE INSTRUÇÕES PPI, 2007-2010, p. 3).

As diretrizes gerais determinaram que fosse feita a integração com outros programas como os geridos pelo extinto Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome para atendimento da população residente em áreas consideradas de risco, insalubridade ou degradação ambiental. O critério menor renda percapta foi um dos critérios considerados como prioridade de atendimento da população entre outras situações de vulnerabilidades. Entre as diretrizes cabe destacar a promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiárias, através da execução do trabalho técnico-social agregado às obras e serviços no intuito de “fomentar e valorizar as potencialidades dos grupos sociais atendidos; fortalecer os vínculos familiares e comunitários; viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão”, tanto na implantação como na manutenção dos bens e serviços. (MANUAL DE INSTRUÇÕES PPI, 2007-2010, p. 3-4).

A intervenção em favelas e loteamentos precários foi ampliada no PAC a partir da abertura institucional e pelo volume de recursos investidos, no entanto, “após o *impeachment* da presidenta Dilma Rouseff, o novo governo de Michel Temer deu início a um amplo processo de reformas estruturais de cunho extremamente liberalizante” com a aprovação do Projeto de Emenda Constitucional que estabeleceu o teto de gastos para o setor público, lançando de imediato um programa de reformas conservadoras e de caráter neoliberal. (CARDOSO, DENALDI, 2018, p. 11).

A mudança de governo significou uma redução gradativa, mas substancial, dos programas de cunho redistributivo, ao mesmo tempo em que a crise econômica aprofundou-se, com fortes impactos já evidenciados sobre as condições de vida dos

⁸ O reassentamento total de famílias deverá ocorrer somente nos casos em que o assentamento precário esteja em área imprópria para uso habitacional e para local o mais próximo possível da antiga área ocupada, tendo em vista as relações de vizinhança e emprego estabelecidas, bem como da infraestrutura e equipamentos públicos existentes. Manual de Instruções PPI, 2007-2010, p.5)

trabalhadores, como apontam os indicadores de emprego, pobreza e desigualdade. (CARDOSO, DENALDI, 2018, p. 12).

No campo da política habitacional, tem-se praticamente uma descontinuação do PMCMV destinado à Faixa que atendeu aos trabalhadores com renda de até três salários-mínimos e do PAC. A aprovação da Proposta de Ementa Constitucional (PEC) do Teto dos Gastos Públicos impactou fortemente nos investimentos habitacionais, “impedindo a concessão de subsídios diretos, como vinha sendo feito no ciclo anterior”. (CARDOSO, DENALDI, 2018, p. 12).

A situação descrita, leva a pensar nas relações com a participação social, e quais são os seus limites e possibilidades, tema que se tratara no próximo capítulo.

5 Capítulo 4- PARTICIPAÇÃO SOCIAL: LIMITES E POSSIBILIDADES

Quando falamos em participação estamos nos referindo também a modelos de gestão que nos remete à importância e a influência sobre as diversas políticas públicas, bem como a forma como são pensadas, elaboradas e implementadas. Esse contexto envolve cidadãos, trabalhadores, comunidades, territórios, política e democracia.

Todo cidadão deveria compreender os ganhos e as perdas com a sua ausência nos processos decisórios em qualquer instância. Quem defende a participação social e popular e a democracia tem como prerrogativa investir sempre mais em formação e informação como forma de garantir a sustentabilidade das políticas públicas e da própria democracia que no momento encontra-se ameaçada por grupos de extrema-direita.

Em nota, professores e professoras do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo repudiaram a extinção dos órgãos colegiados na Administração Pública Federal, imposta pelo Decreto Presidencial 9.759, publicado no dia 11 de abril de 2019. Essa medida impôs limitações e/ou extinguiu conselhos e órgãos colegiados de políticas públicas federais que possuem participação da sociedade civil e grupos de trabalho interministeriais. (LAVALLE, BEZERRA, 2021).

Somente os conselhos criados por lei estão imunes ao decreto presidencial e todos os conselhos, comitês, mesas de diálogo, fóruns e grupos de trabalho, criados por decreto ou portaria, serão extintos. O instrumento reduz de 700 para 50 o número de conselhos previstos na Política Nacional de Participação Social, essa última também extinta pelo decreto. Dentre os conselhos ameaçados estão o Conselho Nacional das Cidades, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT, o Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, o de Direitos do Idoso, o de Transparência Pública e Combate à Corrupção, o Conselho Nacional de Segurança Pública, o de Relações do Trabalho, o de Agroecologia e Produção Orgânica, a Comissão Nacional de Política Indigenista, a da Biodiversidade e o Comitê Gestor da Internet no Brasil.

Com a extinção dos conselhos gestores, as conferências nacionais de políticas a eles vinculados também estão ameaçadas. Os setores de políticas públicas mais afetados são, inegavelmente, o de direitos humanos, de igualdade racial, de direitos dos povos indígenas, de política rural e agrícola, de cidades e o de meio ambiente. (LAVALLE, BEZERRA, 2021).

De acordo com Lavallo e Bezerra (2021) os efeitos do decreto 9759/2019 foram atenuados por decisão de Supremo Tribunal Federal que “reconheceu a participação social como princípio constitucional”, mas a defesa dessas instituições participativas tende, em geral, a se limitar aos partidos de esquerda.

Os conselhos são importantes na fiscalização e na avaliação da execução das políticas públicas e na responsabilização do Estado no uso dos recursos públicos e na melhora das condições de vida da população, “como é o caso do CONSEA (Conselho Nacional de

Segurança Alimentar e Nutricional), extinto por meio da Medida Provisória 870, em 01 de janeiro de 2019”. (LAVALLE, BEZERRA, 2021).

Ainda segundo os autores, “os conselhos têm um importante papel na garantia dos direitos de cidadania. Através deles muitas demandas da sociedade, seus projetos e ideais, podem ser transformados em direitos de cidadania.”

É importante ressaltar que passados mais de trinta anos da democratização ainda é necessário investir na criação de espaços de participação e aperfeiçoamento dos que já existem, como por exemplo os conselhos e as conferências.

A complexidade a que a administração pública está submetida é marcada pelas características do processo de elaboração e formulação da política que implicam limites operacionais, institucionais e opções políticas. Há muita informação complexa para processar, além de pouco tempo e larga escala para fazer consultas e procurar o consenso. Surgem problemas de coordenação e gerenciamento de atores, organizações, interesses, alternativas, projetos políticos. Há restrições políticas de temas ou instituições e restrição das alternativas na agenda governamental tendo em vista prioridades e viabilidade – técnica e política –, além de primazia de algumas políticas públicas, como as econômicas, sobre as outras (...) durante o regime militar, havia quase nenhuma participação política e social ou controle social na tomada de decisão de políticas públicas. Com esse legado histórico de relações entre Estado e sociedade e nesse contexto de dificuldades da Administração pública em incorporar os cidadãos na gestão e no controle das políticas públicas é que devemos olhar o modo como foram percebidos e construídos os mecanismos participativos no início da democratização (EVANS, FERRAREZI, OLIVEIRA E GRAU, 2013, p. 117-124).

“O que se entende comumente por participação é a abertura de espaços ao envolvimento da sociedade civil nas atividades de definição, formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.” (EVANS, FERRAREZI, OLIVEIRA E GRAU, 2013, p. 126).

Pode-se afirmar que no Brasil foram obtidos muitos avanços com a implementação de conselhos importantes como da Saúde, da Assistência Social, das Cidades etc., no entanto há muitos desafios a serem enfrentados.

No momento da Assembleia Nacional Constituinte, a construção da estratégia de implementação da participação, demandada e articulada pelos movimentos sociais, contou com o apoio dos profissionais que atuavam no interior do Estado e de comunidades de políticas públicas, como foi o caso da área de saúde. A institucionalização de conselhos e conferências contribuiu para a ampliação do espaço público à medida que trouxe mais atores para processos decisórios que eram antes circunscritos pela burocracia. No Brasil, vários direitos e políticas sociais foram conquistados por meio da mobilização social, em um movimento da base social para o topo, demonstrando que a sociedade é reflexiva, possui resiliência e capacidade de inovar. Pelo lado do Estado, a adoção de procedimentos para envolver os cidadãos no governo visa obter mais legitimidade e apoio para as ações, além de obter informações e conhecimentos que não possui. Pelo lado da sociedade, a qualidade democrática dos espaços participativos advém do fato de eles terem o potencial de construir o diálogo público com relação aos assuntos pelos quais se interessam, lutam e se expressam que poderiam passar despercebidos.

A segregação política presente no Brasil, até mesmo entre partidos que defendem a democracia é um fator de risco para a instabilidade democrática, levando muitos cidadãos ao desânimo, ao descrédito em relação aos partidos e aos políticos, enxergando a maioria como “farinha do mesmo saco”.

O que está implícito nessa fala é a falta de informação sobre quem são os políticos realmente mal-intencionados ou que só defendem os interesses de quem paga suas campanhas, é a falta de formação pelas instituições democráticas, a falta de construção de espaços de debate, de participação em eleições, nas instituições públicas (hoje loteadas por pessoas sem nenhum compromisso com a democracia, com o meio-ambiente, os direitos humanos e também com a ciência).

A derrota do Partido dos Trabalhadores – PT em 2018 foi por narrativa, por fakenews, em detrimento de todas as ações, programas, projetos implementados nos governos Lula e Dilma, ou seja, faltou sustentabilidade de um projeto pautado na democracia participativa.

O Quadro 2 é um resumo dos modelos de gestão as diferenças em seus conteúdos.

Quadro 2-Modelos de Gestão

Tipo	Quem decide	Como decide	Competência necessária
Burocrática	Técnicos da burocracia e/ou dirigentes	Pouco contato com as comunidades	Especialização e conhecimentos específicos em cada área de trabalho organizada em departamentos ou repartições
Tradicional	Dirigente ou líder	Troca de favores e fidelidade entre seus membros. Decide em função do costume ou valores locais	Fidelidade, capacidade de escuta e interpretação dos costumes e valores.
Participativa	Técnicos, dirigentes, líderes e representantes das comunidades	Decisões a partir de colegiados.	Todos os membros dos colegiados precisam saber elaborar propostas, saber administrar e fiscalizar

Fonte: Tipos de gestão pública Fonte: Ricci (2005, p.15).

O quadro acima esclarece que a gestão participativa abriu um leque de muitos avanços e muitos desafios principalmente para os municípios com pouca vivência participativa ou administrado por quem não se interessa pela democratização a gestão.

O desenvolvimento territorial para um país como o Brasil deveria ter elevada centralidade na agenda dos governos. Sem políticas públicas voltadas direta e objetivamente para o desenvolvimento territorial, a guerra fiscal e a competição ficam cada vez mais acirradas entre municípios, onde se sobrepõe a concorrência entre as forças de mercado. (POCHMANN, 2016, p. 25), uma condição típica do Estado neoliberal⁹.

Nos anos 2000, concomitante com a ascensão dos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores, os sinais de mudança no processo de ocupação econômico e social do território nacional começaram a aparecer. Conforme registrado, os resultados no desenvolvimento territorial foram intensos e expressivos, sintomáticos com a adoção das políticas públicas que romperam com a herança neoliberal. (POCHMAN, 2016, p.26).

A democracia enquanto valor, e até mesmo enquanto um conjunto de instituições que garantem as liberdades civis e políticas, bem como os direitos do cidadão e a legalidade dos processos políticos, está passando por constantes ataques e sofrendo um movimento de retrocesso e ameaça participação popular como forma e instrumento de governança, assim como de legitimação das ações, iniciativas e projetos públicos. (MILANI, 2008)

Fomentar a participação dos diferentes atores sociais em sentido abrangente e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas tornou-se o paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento local (auto) qualificados de inovadores e de políticas públicas locais (auto) consideradas progressistas. As origens do discurso sobre a participação social são múltiplas: encontram-se referências (e elogios) à necessidade do uso de ferramentas participativas nos manuais das agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento, no âmbito dos programas de reforma do Estado e das políticas de descentralização, mas também na prática de alguns governos locais que afirmam promover, graças à participação dos cidadãos, estratégias de inovação e, em alguns casos, de radicalização da democracia local. A participação é reivindicação histórica de alguns movimentos sociais, por exemplo, os relacionados à pauta dos trabalhadores rurais sem terra, à gestão de políticas urbanas ou à educação popular. (MILANI, 2008, p. 4)

No Brasil, este processo tem início no fim dos anos 1980 e início dos anos 1990, no período da redemocratização política. “A ênfase à necessidade de considerar-se a participação dos cidadãos nos processos de formulação e gestão das políticas públicas locais tornou-se uma resposta possível à crise do bem-estar e à necessidade de rever as relações entre o governo e a sociedade na definição de estratégias de desenvolvimento local”. (MILANI, 2008, p. 7).

As eleições diretas para prefeitos e vereadores de capitais a partir de 1985, fruto da democratização no Brasil, possibilitou experiências sociais importantes em algumas cidades, como os Orçamentos Participativos¹⁰, planos diretores participativos, programas de

⁹ Estado onde o governo busca minimizar investimentos em políticas públicas, mas abre espaço para o mercado financeiro ter mais liberdade de atuação, com menor interferência desse governo que pode ser chamado de Neoliberal.

¹⁰ A adoção de formas de Orçamento Participativo – OP não foi induzida por legislação federal ou organismos multilaterais, sendo uma iniciativa dos próprios governos locais. (...) assim como acontece com os conselhos

regularização fundiária, urbanização de favelas, conselhos setoriais, audiências públicas, relatórios de impacto ambiental, IPTU progressivo e criação de ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 12).

Para Milani (2008) o debate sobre participação é relevante no ambiente acadêmico e intelectual e cita alguns autores e suas visões sobre o tema.

(...) como lembram Ziccardi (2004) e Paddison (1999), a participação social é apresentada pelos intelectuais da nova direita como resposta necessária aos impactos nocivos do Estado-providência na construção de uma cidadania ativa; outros cientistas políticos e sociólogos vêm trabalhando com a hipótese do (re) surgimento da democracia participativa baseada em diferentes formas de delegação da representação política (Avritzer, 2003; Bevort 2002; Blondiaux e Sintomer, 2002; Manin, 2002; Blatrix, 2002; Teixeira, 2003; Ziccardi, 2004). (MILANI, 2008, p. 4).

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) representou avanços no tema da participação social ao apresentar uma proposta de emenda popular na área de política urbana à Assembleia Nacional Constituinte com 131 mil assinaturas, que culminou no Estatuto da Cidade. O período entre 1985 e 1988 foi o período, na política brasileira, da convocação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e da construção da nova Constituição Federal, baseada em uma orientação participativa. Foram criadas “instituições participativas”, inicialmente as conferências e os conselhos de saúde. O planejamento urbano e a assistência social também tiveram relevância na pauta da participação. (AVRINTZER, 2012, p. 390).

Ao mesmo tempo em que a participação nas áreas de saúde e planos diretores municipais desencadearam uma forma intensa de participação com base em associações da sociedade civil, o orçamento participativo também estava em ascensão. Em Porto Alegre, Olívio Dutra o introduziu quando eleito prefeito em 1988. O Orçamento Participativo (OP) é uma política participativa que gera um processo de deliberação entre sociedade civil e Estado no nível local. Ele inclui atores sociais, membros de associações de bairro e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação que acontece em duas etapas: uma etapa participativa, em que a participação é direta, e uma etapa representativa, na qual a participação ocorre através da eleição de delegados e/ou conselheiros. O OP em Porto Alegre, de 1990 a 2004, envolveu duas rodadas de assembleias regionais, uma rodada de reuniões intermediárias e o funcionamento de um corpo de representantes chamado de Conselho do OP durante o ano todo. A participação nessas reuniões é individual, mas, durante o processo de registro, indivíduos são solicitados a demonstrar participação em associações voluntárias. (AVRITZER, 2012, p. 9).

O orçamento participativo nas cidades brasileiras como Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, Ipatinga, Belém, entre outras, foi uma porta que se abriu para a participação de muitos

municipais setoriais, (...) o OP é uma opção dos governantes, ou seja, trata-se de uma política *top-down*, (de cima para baixo) embora decidida localmente. As diversas experiências de OP assumiram grande visibilidade nacional e internacional, sendo apontadas como exemplos de boa governança o OP propagou-se de forma crescente: no período 1986-98, foram registradas apenas duas experiências, em 1989-92 esse número aumentou para 12, em 1993-96 alcançou 36 e em 2000 o OP existia em 140 cidades (FNPP, 2002). Dessas experiências, 80 tiveram início em 1998, impulsionadas pela divulgação do OP de Porto Alegre. (SOUZA, 2004, p. 39).

líderes de associações de bairro no sistema político local, “seja em gabinetes de vereadores ligados ao Partido dos Trabalhadores, seja em entidades com maior expressão político partidária”, houve uma “forte mudança no foco da participação de meados dos anos oitenta a meados dos anos noventa do século XX.” (AVRINTZER, 2012, p. 390).

Avrintzer (2012) defende que “a sociedade civil brasileira também é formada por um grupo de associações fortemente ligadas ao Estado na implementação de políticas públicas”, com uma relação importante com uma esquerda que surgiu durante a redemocratização. Ainda segundo o autor “esses laços mais fortes com o Partido dos Trabalhadores e com as políticas participativas por ele implementadas no nível local, e sua participação, varia em função da presença ou não do PT no poder.” (AVRINTZER, 2012, p.394).

A partir de 2003 o Governo Federal, sob o comando do ex-presidente Lula adotou como método, “o diálogo responsável e qualificado com todos os segmentos da sociedade civil, que passaram a participar e a influenciar na construção das políticas públicas do país”, como forma de garantir a prática do princípio da democracia participativa, prevista na Constituição Federal de 1988. (SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2011, p. 9).

Como afirma Enid Rocha (2011, p. 23) “a máquina estatal, até 2003, não tinha a participação social como um método de construção de política pública e havia uma cultura resistente a isso”.

Os conselhos de políticas públicas com participação social criados entre 2003 e 2010, aproximaram o Estado do cidadão, dando concretude a uma nova forma de governar. (SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2011, p. 23).

Os conselhos de políticas públicas são espaços institucionais de interlocução do Estado com a sociedade, resultantes da conquista dos movimentos sociais pela democratização do Estado brasileiro. A Constituição de 1988 consagrou o princípio da participação, mas foi por meio de legislações setoriais específicas das políticas de saúde, assistência social, trabalho e meio ambiente que, inicialmente, esta participação se concretizou sob a forma de conselhos. Compostos por representantes de organizações sociais e do Poder Público, os conselhos garantem a participação da sociedade civil na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. (SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2011, p. 25).

É importante destacar que o princípio da Gestão Urbana Democrática se respalda no princípio constitucional de que “todo poder emana do povo”, devendo, portanto, a democracia ter como aliada a ampla participação popular no planejamento e na gestão das cidades, “abrindo espaço para a politização do processo decisório e para a garantia de defesa dos

interesses sociais e direitos coletivos”, dando valor à solidariedade e a transparência nos processos que influenciam os interesses coletivos. (CALDAS, 2015, p.52).

O Estatuto da Cidade neste tema abre ênfase à democracia participativa na formulação, execução e acompanhamento da ação pública no campo do desenvolvimento urbano. Incluem-se as diretrizes que tratam da desafiadora tarefa de cooperação entre os governos, a iniciativa privada e dos demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social. O Estatuto concede especial tratamento à gestão democrática das cidades, instituindo a obrigatoriedade dos debates públicos na elaboração do Plano Diretor, incorrendo em improbidade administrativa o agente público que assim não proceder. Da mesma forma, institui a prática de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. (CALDAS, 2015, p. 52).

O Estatuto das Cidades garantiu protagonismo do município na condução da política urbana, em oposição ao centralismo autoritário da política urbana do governo militar, a partir de uma “tendência descentralizadora e municipalista que se firmou no país”, ficando estabelecidas “as disputas sociais e as correlações de força nos processos participativos deverão ocorrer e onde as parcerias público-privadas poderão ser desenhadas e implementadas”. (CALDAS, 2015, p.54).

No início do governo Lula, tiveram início as Conferências das Cidades, realizadas em 3.547 municípios, que mobilizaram 320 mil pessoas dos mais diversos segmentos quando foram eleitos 2.510 delegados com representação de todos os 26 Estados e o Distrito Federal para participarem da Conferência Nacional das Cidades que promoveu a eleição do Conselho das Cidades. O Conselho das Cidades integrou a estrutura do Ministério das Cidades, com caráter deliberativo e consultivo, tendo por finalidade “estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme disposto no Estatuto da Cidade”. A primeira conferência teve como lema *Cidade para Todos temas Construindo uma política democrática e integrada para as cidades*. (CALDAS, 2015, p.62).

Os resultados dos trabalhos em grupo foram apresentados à Plenária Final da Conferência, para aprovação das propostas de revisão do Plano Diretor. (CONTAGEM, 2006).

Dada a importância da participação da população na revisão do Plano Diretor, o Executivo empreendeu a mobilização da sociedade em torno desse processo, por meio de suas lideranças políticas e comunitárias. Foi utilizada a estrutura de mobilização da população montada pela Administração para realização do Orçamento Participativo, conferências setoriais e outras instâncias de gestão participativa. A mobilização contou com participação ativa das equipes das Administrações Regionais, que forneceram apoio operacional. Para o chamamento inicial utilizou-se de divulgação na mídia (jornais, outdoors, volantes, internet etc.) e de convite aos conselhos e comissões das áreas urbana e ambiental. Foi preparado

material de divulgação, mostrando de forma clara e sucinta a importância da participação da população na construção da Agenda 21 e na revisão do Plano Diretor (CONTAGEM, 2006).

A movimentação do município em torno da construção da Conferência demonstra a importância do compromisso dos diversos atores com a participação social na construção de políticas públicas.

Gohn, (p. 63, 2014), discorre sobre a categoria “mobilização social”, estimulada externamente, por secretarias ou por Organizações não governamentais, na qual se enquadram os programas e projetos de habitação de interesse social, como urbanização de favelas, intervenções em áreas de risco, regularização fundiária, reassentamento de famílias e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Nessas ações a comunidade é mobilizada por técnicos da área social envolvidos com as obras, ou seja, a participação dos moradores é realizada a partir desses técnicos ou mobilizadores.

No Programa de Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários – Ação de Apoio à Prevenção e Erradicação de Riscos Ambientais e Sociais executado no município de Contagem a modalidade de participação e mobilização da comunidade foi realizada através do Trabalho Técnico Social – TTS.

O TTS foi assumido como parte integrante do projeto habitacional a partir do desenvolvimento do Programa Habitar Brasil/BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) que teve início em 1999. Com a criação do Ministério das Cidades (MC), o trabalho social passou a ser parte integrante da Política Nacional de Habitação, “bem como dos demais programas em que o MC concedesse recursos a fundo perdido e àqueles obtidos através de empréstimos a estados e municípios”. (BRASIL, 2014).

O Trabalho Social 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).

No TTS é necessário que os moradores a se expressem, e para isso suas vivências, as histórias pessoais e da comunidade devem ser incentivadas. Os técnicos responsáveis tem papel fundamental no incentivo dessa construção, é uma troca, considerando que os moradores contribuem com o diagnóstico dos problemas da vila a partir de suas experiências, sob a supervisão do técnico social. O sucesso das intervenções em assentamentos precários envolve vários atores com papel importante, entre eles os: moradores, a equipe técnica das

prefeituras municipais, as associações comunitárias, equipamentos de assistência social, como os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), Geração de Trabalho e Renda e também importante citar as secretarias de meio ambiente.

É parte fundamental desse tipo de intervenção que seja feito o diagnóstico da população, com informações socioeconômicas com o objetivo de conhecer o perfil da comunidade. A população beneficiária da obra deve ser informada sobre o objetivo do Trabalho Técnico Social e sua relação com a intervenção a ser realizada.

É importante ressaltar que a atuação do TTS tem início na fase de obras, das intervenções que serão realizadas e que grande parte é realizada através de contratação de empresas, utilizando o processo de licitação, sendo assim, a comunidade não participa por meio do TTS da escolha dos locais e do tipo de intervenção que será realizada.

No município de Contagem muitas obras foram escolhidas através do Orçamento Participativo – OP, implantado em Contagem no primeiro ano do governo da prefeita Marília Campos, que teve início em 2005.

Por meio do OP, conseguimos manter um diálogo permanente com a comunidade, o que possibilitou que as ações da Prefeitura estivessem sempre de acordo com as demandas da população. Também buscamos inovar o programa anualmente com o objetivo de atender um maior número de pessoas e tornar o OP uma ferramenta cada vez mais democrática, capaz de oferecer uma vida melhor aos habitantes da cidade. Tenho orgulho das realizações desse programa que, nos últimos oito anos, foi ferramenta fundamental para conhecer a cidade, levando em conta o olhar da população, para receber suas indicações de intervenções a serem realizadas e, a partir daí, implementar as políticas necessárias. São obras de infraestrutura, saneamento, saúde, educação e lazer, em todas as regiões, demandadas pela população de forma participativa. Melhoria da qualidade de vida da população, mudanças na economia, avanços na educação e saúde demonstram a evolução vivenciada pelos moradores nesses últimos anos, sendo que, grande parte dessas conquistas se devem à implantação do OP Contagem, um dos mais importantes e bem-sucedidos instrumentos para a concretização de uma forma democrática de governar e administrar a cidade. (CAMPOS,2012).

De acordo com Campos (2012) sua gestão escolheu governar “promovendo a participação da população na formulação, deliberação e gestão das políticas públicas, modelo de gestão democrática, que teve como principal objetivo construir uma cidade mais “justa, igualitária e, ao mesmo tempo, eficaz no exercício das atribuições de responsabilidade da administração municipal que envolveu a sociedade local nos assuntos da cidade.

No próximo capítulo se detalhará a ação de apoio à prevenção e erradicação de riscos ambientais e sociais no Município de Contagem-Mg, que constitui o foco desta dissertação.

6 Capítulo 5- AÇÃO DE APOIO À PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DE RISCOS AMBIENTAIS E SOCIAIS NA VILA FUNCIONÁRIOS.

Neste capítulo apresenta-se o Programa de Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários, que constituiu uma ação de apoio à prevenção e erradicação de riscos ambientais e sociais no Município de Contagem-MG, foco da presente dissertação.

Os escorregamentos de massa e as inundações constituem-se como os principais processos decorrentes de desastres naturais no Brasil são recorrentes em um número relativamente pequeno de municípios brasileiros, e atingem com mais gravidade e em sua maior parte, as favelas e os assentamentos precários. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004b).

Para fazer frente aos recorrentes escorregamentos de encostas foi proposta a Política de Prevenção e Erradicação dos Riscos. Considerando que se trata de ação de competência dos municípios, a Política prevê o “apoio à ação dos municípios, por meio do desenvolvimento da capacitação de equipes locais; do fomento à troca de experiências; do apoio técnico e financeiro ao planejamento para a redução de riscos; e da articulação dos vários níveis de governo no sentido de levantar os recursos financeiros necessários para a implantação das intervenções de segurança.” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004b, p. 65).

O Programa foi lançado em 2003, inspirado em experiências exitosas de algumas cidades brasileiras, e apoiou 15 municípios para execução de obras de contenção. Os mesmos parâmetros para intervenção em áreas de encostas foram integralmente adotados pelos Programas de Urbanização de Assentamentos Precários gerenciados pela Secretaria Nacional de Habitação (antes e após o PAC). A partir de 2010, o Programa ganhou dimensão no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Entre 2010 e 2015, 137 contratos de repasse foram firmados com mais 82 municípios, em nove estados brasileiros. A elaboração do diagnóstico inclui mapeamento, identificação, caracterização e avaliação das áreas de risco; implantação de planos de defesa civil de caráter preventivo; mobilização das comunidades; planejamento das intervenções de redução de risco, devidamente compatibilizada com as intervenções gerais de regularização fundiária dos assentamentos precários e gestão do território urbano.

Em 2008 foi assinada a Ordem de Serviço para as obras de revitalização do Ribeirão Arrudas, na divisa dos dois municípios, na região do distrito Industrial Juventino Dias, conhecido também como “Cidade Industrial”, pelo então Presidente da República, Luiz Inácio

Lula da Silva e a prefeita de Contagem, Marília Campos, juntamente com o prefeito de Belo Horizonte, Fernando Pimentel, e o governador em exercício de Minas Gerais, Antônio Augusto Anastasia. “O investimento de R\$ 205 milhões em Contagem visou promover a recuperação urbana e ambiental do Ribeirão Arrudas, no trecho entre o Viaduto do Barreiro e a Avenida Castelo Branco, sendo mais de 95% da obra realizada no território de Contagem” e foi considerada a maior obra do PAC em Minas Gerais. Outras vilas também foram contempladas, como as vilas Dom Bosco, São Paulo, Maracanã, Parque São João, Beatriz, Jardim Eldorado e Barraginha, beneficiando 2.500 famílias. No evento de assinatura da Ordem de Serviço a Prefeita Marília Campos defendeu que o PAC não garantia só casas, mas assegurava “cidadania, traduzida em educação, saúde, saneamento básico, mais segurança”, bem como “geração de desenvolvimento social a partir também do desenvolvimento econômico, devido à localização do empreendimento, o primeiro Distrito Industrial da Cidade”. Para Contagem, foi assinada também a Ordem de Serviço para construção de conjuntos habitacionais para reassentamento de famílias na Vila Barraginha.(DIÁRIO OFICIAL DE CONTAGEM, 2008).

Outra obra do PAC na cidade tratou da “despoluição de córregos da Bacia da Pampulha, construção de conjuntos habitacionais nos bairros beiras dos córregos localizados nos bairros Parque São João e Vilas Parque Maracanã e Jardim Eldorado, além de obras de saneamento no córrego Sandra Rocha e urbanização na Vila Parque São João. Nela, serão investidos R\$ 35,1 milhões, sendo R\$ 4,9 milhões a contrapartida municipal. Otimismo O presidente Lula, tendo ao lado o vice-presidente José Alencar, destacou que o PAC é a forma encontrada para construir o Brasil de todos, lembrando que o brasileiro pobre, antes esquecido e valorizado apenas em momentos de eleições, é o alvo principal do programa que promove moradias, urbanização de vilas e favelas, e portanto, promove cidadania. “Estamos fazendo aqui uma reparação histórica. Tem muita gente que gostaria que o dinheiro do PAC fosse para outro lugar e não para construir casas que faltam, melhorar as ruas, tratar esgotos, levar água potável e luz, proporcionar assistência médica, porque não se tem notícia de rico morrendo em porta de hospital, por falta de atendimento”, complementa, garantindo ao povo presente e ao prefeito Fernando Pimentel que volta à Belo Horizonte para inaugurar a nova Vila São José. A palavra final do presidente da República foi dirigida ao público presente e foi de otimismo, de esperança. “Este país voltou a olhar para vocês. Não percam a esperança. A cidade e o estado também voltaram a olhar para vocês. Não queremos país de ricos e miseráveis, mas que as pessoas recebam do Estado, respeito acima de tudo e atendimento às necessidades básicas”. (DIÁRIO OFICIAL DE CONTAGEM, 2008).

5.1 Breve histórico do município de Contagem e da Vila Funcionários.

De acordo com o IBGE o distrito foi criado com a denominação de Contagem dos Abóboras, pela Lei Provincial n 671 de 29 de abril de 1854 e Lei Estadual n 2 de 14 de

setembro de 1891, subordinada ao município de Santa Quitéria, elevado à categoria de vila com a denominação de Contagem pela Lei Estadual no 556 de 30 de agosto de 1911.

Entre as décadas de 40 a 50, no contexto do processo de urbanização do país, foi criado o Parque Industrial Juventino Dias, no local que, logo, se tornou a Cidade Industrial. Em 1968, Contagem foi palco da greve histórica dos trabalhadores metalúrgicos, primeira grande manifestação das classes trabalhadoras brasileiras depois do golpe militar, que foi responsável pela eclosão e organização dos movimentos sociais, sindicais e estudantis, de orientação socialista, fruto da resistência ao Regime Militar. As Praças dos Trabalhadores e da Cemig foram pontos de encontros de missas do Dia do Trabalhador e de atos políticos em defesa de bandeiras de lutas. O crescimento acelerado e desordenado da Cidade provocou o surgimento de favelas e de ocupações irregulares em terrenos públicos e privados subutilizados no interior da malha urbana. Depois de reconhecida por muito tempo como cidade operária, e apesar de abrigar o maior complexo industrial do Estado, composto de seis distritos industriais, Contagem apresentou, entre 1995 e 2005, um crescimento significativo do setor terciário, dada a atração que exerce sobre as cidades vizinhas, o que lhe dá status de cidade polo. (CONTAGEM, 2012).

O município de Contagem, localizado a 16,9 km de Belo Horizonte abriga a 3ª maior população do estado de Minas Gerais e ocupa uma área de 195,267 km² o que faz de Contagem a 29ª maior cidade em extensão territorial na Região, com uma população de 668.949 habitantes e 202.731 domicílios, pavimentação e meio-fio. A área da unidade territorial em 2020 era de 194.746 km². O percentual de esgotamento sanitário em 2010 era de 92,2%. De acordo com o IBGE, o município de Contagem é considerado integrante do Arranjo Populacional de Belo Horizonte/ MG. O PIB per capita em 2018 era de 42.077,02 R\$, em 2010 IDH de 0,756. Quanto a Território e Ambiente apresenta 92,2% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 68,3% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 39% de domicílios urbanos em vias com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada).

Figura 5: Mapa do município de Contagem e suas regionais



Fonte: Observatório Socioeconômico de Contagem 2012

O município possui legislação que abrange as questões urbanísticas desde 1990, como a Lei 2140 que estabeleceu o Programa Municipal de Regularização Fundiária (PROVILA); a

Lei 4079/2007 que trata do Programa de Reassentamento Monitorado (REMO) e do Programa Bolsa Moradia (PBM).

A Lei 033/2006 instituiu o Plano Diretor que contemplou a Política Municipal de Habitação de Interesse Social, definindo as Áreas de Especial Interesse Social (AIS-I).

O Plano Diretor definiu como princípio básico o desenvolvimento da cidade e o pleno exercício da cidadania. Entre seus objetivos está o controle da ocupação do solo de maneira a adequar o adensamento da cidade às condições do meio físico e à infraestrutura urbana, a proteção das áreas edificadas de interesse ambiental, cultural e histórico, corrigir situações de riscos e promover maior conforto e qualidade do espaço urbano.

O Art.22 da Lei 033/2006 definiu as Áreas de Especial Interesse Social – AIS como destinadas à habitação de interesse social. As AIS-1 são consideradas áreas públicas ou particulares ocupados por assentamentos habitacionais precários de interesse social nos quais haja interesse público em promover e regularização fundiária e urbanística. As AIS-2 são também áreas públicas ou particulares onde haja interesse público para a produção de empreendimentos habitacionais de interesse social.

A Lei Complementar 038/2007 foi o instrumento para regulamentação do Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social, responsável por formular, implementar, monitorar e avaliar o Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social.

Integram o Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social – SIMHIS: I – o órgão da administração municipal responsável pela Política Municipal de Habitação de Interesse Social; II– o Conselho Municipal de Habitação - COMHAB; III – o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FUMHIS.

A Lei Complementar 038/2007 foi implementada em consonância com a Política Nacional de Habitação e com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

A Lei 4.179 de 15 de julho de 2008 regulamentou o Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR, com o objetivo de coordenar o Sistema de Gestão Participativa.

Em 2006 Contagem realizou a I Conferência Municipal de Política Urbana, ano que contabilizou 600 mil habitantes. A Conferência teve como tema a revisão do Plano Diretor e a construção da construção da Agenda 21¹¹. A coordenação avaliou que os moradores estavam atentos, gostavam da cidade e estavam dispostos a discutir e debater as proposições relativas

¹¹ A Agenda 21 pode ser definida como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE).

aos temas urbanos e ambientais, “numa visão ampla de atualidade e numa perspectiva de futuro para o município de Contagem”. (CONTAGEM, 2006).

Foram realizadas plenárias temáticas, das propostas formuladas pelo Executivo, a partir das diretrizes validadas pelo Fórum Gestor. “As discussões tiveram como objeto as propostas formuladas, estruturadas em tópicos relativos aos temas: Ordenamento territorial; Diretrizes de intervenção pública; Políticas setoriais; Habitação”. (CONTAGEM, 2006). A Vila Funcionários está localizada na Regional ou Região Administrativa Sede, é região mais antiga. “Na última década foi a regional que apresentou a maior taxa de crescimento populacional – 3,19% ao ano”. A vila ou Loteamento Popular Funcionários foi implantado no princípio da década de 1990 para atender funcionários que não possuíam moradia própria e renda familiar até 03 salários-mínimos, cada funcionários recebeu um lote para construir por conta própria. O parcelamento era provido na época apenas por redes de abastecimento de água, energia elétrica e iluminação pública. A pavimentação de vias, o sistema de drenagem pluvial e o esgotamento sanitário forma implementados posteriormente doados surgiram em seu entorno três assentamentos espontâneos implantados em precárias condições urbanísticas: a vila 18º, a Vila Funcionários e a Vila Riachinho O assentamento possui um pequeno curso d’água em seu interior o permitiu escorregamento e inundação no período chuvoso. O sistema viário composto por duas ruas estreitas e por pequenos becos de acesso às moradias sem pavimentação, que são servidas por rede de iluminação pública e de abastecimento de água, mas nem todas as moradias são diretamente ligadas a estas redes. O esgotamento sanitário e a drenagem pluvial são inexistentes. As famílias lançam todo o esgoto em redes clandestinas ou diretamente no córrego a céu aberto provocando a proliferação de doenças. Ocupa área parcelada e gleba com topografia apresentando alto risco geológico por estar inserida entre duas encostas. Possui um lençol freático sub-superficial e moradias muito próximas à base da encosta, ocorrendo também inundações. O diagnóstico apontou a necessidade de obras complementares de drenagem pluvial e esgotamento sanitário. (SECRETARIA DE HABITAÇÃO DE CONTAGEM, 2014.)

Figura 6: Vila Funcionários antes das obras



Fonte: Secretaria Adjunta de Habitação de Contagem 2014

No interior do loteamento existe uma escola, duas unidades do Programa Saúde da Família-PSF, que atende os moradores do local e do entorno, entretanto tais serviços ainda são insuficientes, assim como o transporte coletivo e a segurança pública. Possui área de 51.960 m² com 184 domicílios e população de 637 habitantes estimados, com densidade de 122,6 hab./ha, sendo 3,45 pessoas por domicílio. (SECRETARIA DE HABITAÇÃO DE CONTAGEM, 2014).

Após o mapeamento das áreas de risco e a aprovação dos projetos para as obras a Prefeitura de Contagem, por meio da Secretaria-adjunta de Habitação (SAHAB), iniciou a implantação das medidas preventivas na Vila Funcionários. (DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO, EDIÇÃO 3546,2015).

As obras foram orçadas em mais de R\$ 900 mil e custeadas pelo governo federal, a contrapartida foi a execução da parte técnica social, com a prestação de serviços de assistência social e de fiscalização, realizada por uma equipe de engenheiros e técnicos que acompanham o andamento das obras. As intervenções incluem a construção de cinco muros de arrimo, drenagens pluviais para a captação de escoamento de água, esgotamento sanitário em ruas, becos e lotes e a pavimentação da Rua Milton Muniz Rocha". "Neste local as obras de contenção têm o objetivo de garantir a segurança das moradias, o que propicia também outras melhorias, como o livre acesso dos moradores e uma melhor qualidade de vida". Há 18 anos, Eliete Custódio da Silva, aguarda por melhorias na vila. Satisfeita com o início das obras de contenção, faz questão de acompanhar o andamento. (...). As obras vão proporcionar segurança para os moradores e evitar possíveis tragédias, como o deslizamento de barrancos e soterramento de casas, além de proporcionar melhor circulação nas ruas e becos para moradores e veículos". (..) De acordo com a assistente social, Cristina Gibosky, este serviço consiste em ações que visam promover a autonomia e o protagonismo social, como um processo pedagógico de construção da cidadania e um direito do cidadão. "O trabalho tem início antes das obras, quando é feita a mobilização de toda a comunidade envolvida que é incentivada a participar. Nas reuniões são repassadas as informações sobre as obras". Nestes encontros, realizados mensalmente, são tratados assuntos de organização comunitária, educação sanitária e ambiental, como a prevenção de doenças como a dengue e leptospirose, além da geração de trabalho e renda. A intenção do serviço técnico social é contribuir para a mudança de comportamento

dos moradores que vão contribuir com a melhoria da qualidade de vida, com a preservação dos espaços de convivência e com a melhoria dos vínculos comunitários. (DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO, EDIÇÃO 3546, 2015).

Figura 7: Vila pós-obras



Fonte: registro da autora

Figura 8: Muro de Contenção



Fonte: registro da autora

Figura 9: Rede de esgoto



Fonte: registro da autora

Figura 10: Pavimentação



Fonte: registro da autora

As figuras acima, feitas através de registro fotográfico pela autora mostram a construção de muro de contenção, rede de esgoto, pavimentação após as obras.

5.2 A participação da comunidade e o Trabalho Técnico Social.

Antes do início das obras é realizada uma mobilização dos moradores para que participem da reunião de apresentação da obra. Nessa reunião participam os representantes da prefeitura e da empresa executora. No final da reunião é sugerido a criação de uma Comissão de Representantes – CR, que será a reprodutora de informações para toda a comunidade contemplada com a obra.

É na CR que é discutido com os moradores o papel do TTS. Durante a execução das obras na Vila Funcionários foram realizadas atividades com os moradores como forma de garantir a participação, ou seja, a participação na modalidade do TTS precisa ser organizada e

estimulada pela equipe de técnicos da área social da Secretaria de Habitação, trabalho social do qual fizemos parte como técnica responsável.

Além de informar aos moradores sobre o andamento das obras, foram realizadas palestras sobre Organização Comunitária, Educação Ambiental e sobre segurança para crianças e adolescentes durante as obras. Também foram distribuídos jornais, cartilhas, folders.

Ressaltamos que a relação entre a equipe da SAHAB que ministrou as palestras foi positiva, com participação ativa dos moradores em todos os eventos.

A atividade “Canteiro de Obras não é brincadeira” teve como objetivo informar e orientar as crianças e adolescentes das residências próximas às obras sobre o perigo de brincar e circular nas áreas de obras.

A atividade “Organização Comunitária” consistiu em uma palestra onde alguns moradores tiveram a oportunidade de falar sobre o que entendiam por organização e por organização comunitária. Em seguida foi trabalhado o conceito de Organização Comunitária com foco na construção da autonomia das comunidades.

Outros conceitos foram discutidos com os moradores como a importância da união do grupo, o respeito, a solidariedade, e a responsabilidade de todos e todas para alcançar objetivos. Nessa atividade foi possível despertar o interesse dos moradores sobre a importância da participação de todos nas demandas de sua comunidade e da existência na comunidade de uma Associação Comunitária.

Na palestra sobre Educação Ambiental foi abordada a importância da preservação do meio ambiente e da coleta seletiva, tema que contou com a participação de adultos, adolescentes e crianças.

Os dados coletados foram apresentados na próxima página em forma de gráficos e discutidos na sequência.

Os Gráficos de 01 a 07 mostram a situação socioeconômica dos moradores e os de 08 a 14, dados sobre as obras, a participação da comunidade e o Trabalho Técnico Social.

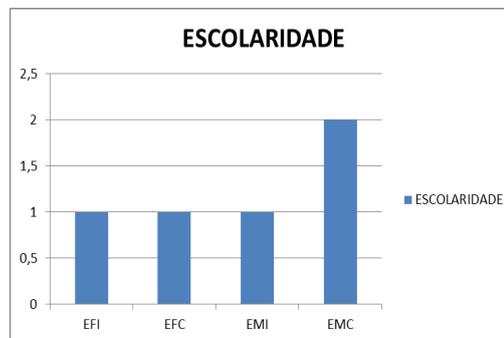
As perguntas abertas feitas aos moradores e técnico da SAHAB também estão representadas após os gráficos.

Gráfico 1



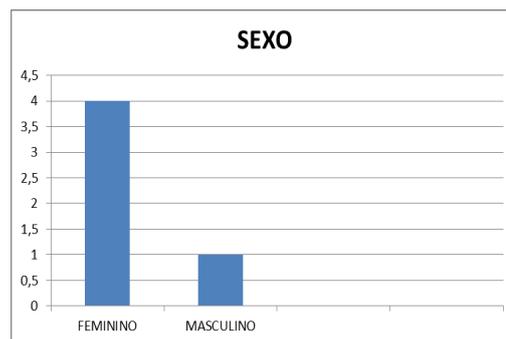
O gráfico 1 revelou que o tempo de moradia dos entrevistados é superior a 10 anos.

Gráfico 2



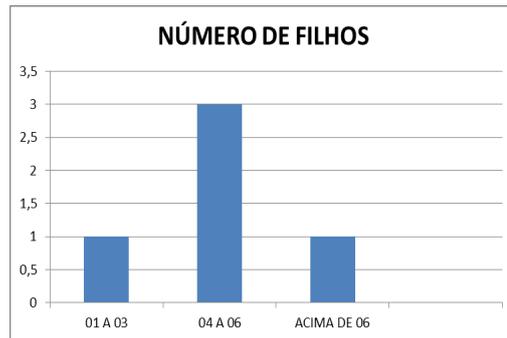
O gráfico 2 revela a baixa escolaridade dos entrevistados.

Gráfico 3



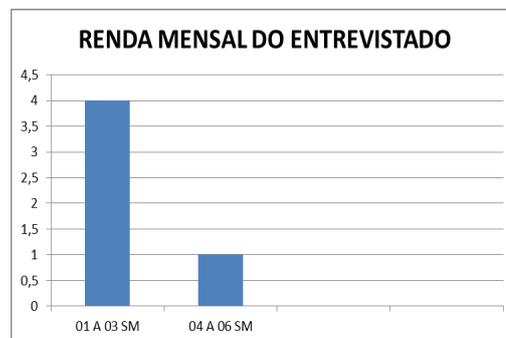
Conforme indica o gráfico 3, houve prevalência do sexo feminino entre os entrevistados.

Gráfico 4



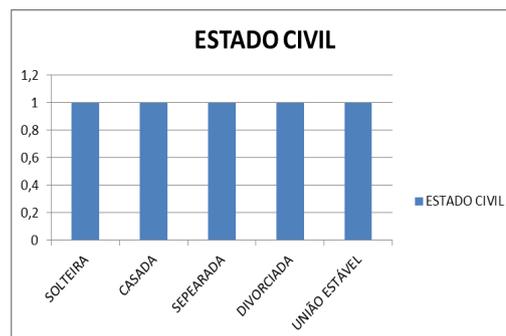
O gráfico 4 mostra que o número de filhos varia de 01 a 06 sendo que a maioria possui de 04 a 06 filhos.

Gráfico 5



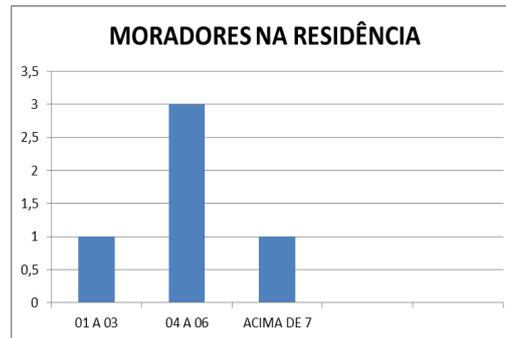
A renda mensal dos entrevistados mostrou que somente um se encontra na faixa de 04 a 06 SM.

Gráfico 6



De acordo com o gráfico 6 o Estado Civil é bastante diversificado entre os entrevistados.

Gráfico 7



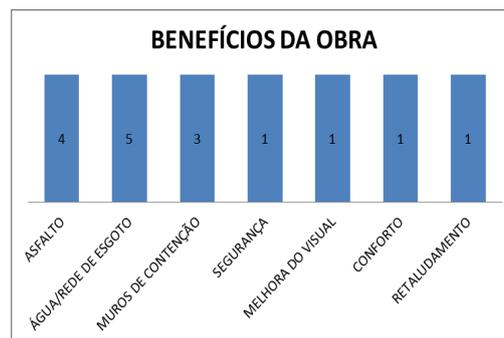
No gráfico 7 ficou demonstrado que o número de moradores varia de 01 a mais de 07 moradores por imóvel.

Gráfico 8



O gráfico 8 revelou que o principal divulgador das realizações das obras foi a Secretaria de Habitação.

Gráfico 9



O gráfico 9 mostra a percepção dos entrevistados sobre as melhorias que as obras trouxeram para a vila.

Gráfico 10



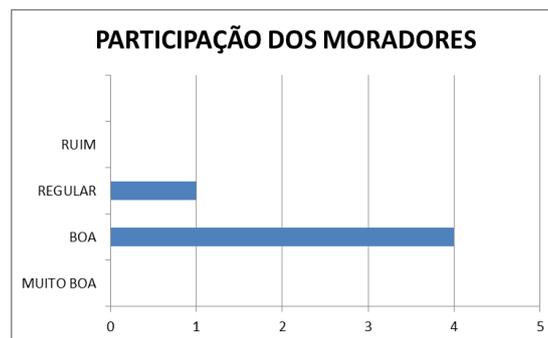
O gráfico “Participação em eventos” mostra que houve participação de todos os entrevistados em todos os eventos, com todos participando das reuniões sobre as obras, demonstrando o principal interesse dos moradores.

Gráfico 11



O gráfico 11 revela que os entrevistados não encontraram dificuldades para participar das atividades e reuniões durante as obras.

Gráfico 12

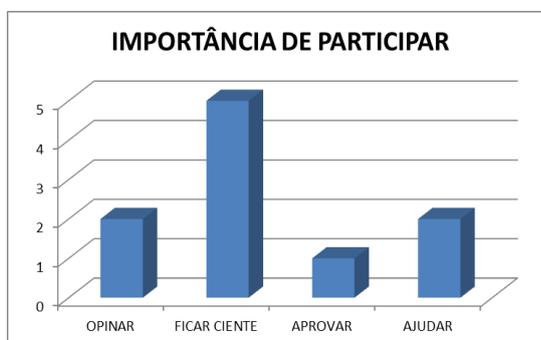


Quanto a percepção dos entrevistados sobre a participação dos moradores da vila nas atividades realizadas somente um avaliou como regular.

Gráfico 13



Gráfico 14



Nas perguntas abertas as informações obtidas a partir das entrevistas com os moradores demonstram que os desafios no campo da participação comunitária ainda são relevantes. Apesar do restrito número de entrevistados foi possível perceber que o conceito e a importância de participar ainda não se apresenta na dimensão necessária para caracterizar o cidadão como protagonista de seus direitos.

É importante ressaltar que quando é perguntado sobre o significado da palavra “participar” percebe-se que os moradores consideram inclusive que participar significa “concordar”, ou somente “conhecer” e “ajudar”.

A maioria dos moradores avaliaram que a participação dos moradores da vila foi “boa” e o trabalho social desenvolvido pela prefeitura representada pela Secretaria Adjunta de Habitação foi “positivo”. Nenhum dos entrevistados teve dificuldade para participar das atividades realizadas durante as obras. Todos os entrevistados participaram de alguma atividade desenvolvida na vila, 100% participaram das reuniões informativas sobre as obras.

Na pergunta aberta “fale um pouco sobre o que mudou na comunidade considerando a participação em reuniões/atividades realizadas durante o processo” os moradores citaram que houve melhora da união entre eles; melhoria da qualidade de vida, do visual da vila, da

segurança. Foi citada também a melhoria da coleta de lixo, dos deslizamentos, da rede de esgoto e do saneamento.

No item “o que você acha que precisa ser feito para melhorar a participação das pessoas que buscam por melhorias na qualidade da moradia” as respostas foram: “união da comunidade, interação com políticos e prefeitos, criar uma associação de bairro; mais diálogos e reuniões com moradores”.

No item “fale um pouco sobre os pontos positivos e negativos do trabalho social” foi relatado por todos os entrevistados que não houve pontos negativos, que sempre eram comunicados sobre as reuniões e as dúvidas eram sanadas e que trouxe muitos benefícios para a comunidade.

A vila Funcionários representou uma parte muito pequena desses investimentos, no entanto, a pesquisa mostrou que as obras e o Trabalho Social trouxeram benefícios significativos para seus moradores.

De acordo com relato da líder comunitária os escorregamentos não acontecem mais, a implantação da rede de esgoto e a pavimentação das ruas principais contribuíram muito para a melhoria da qualidade de vida e segurança dos moradores. A comunidade passou a acondicionar o lixo de forma mais adequada a partir das informações recebidas na palestra sobre “Educação Ambiental” realizada por técnicos do TTS no período das obras.

Segundo a moradora foi despertada também a importância e a necessidade da participação do maior número possível de moradores e nesse contexto, na visão da entrevistada é fundamental a criação de uma associação de bairro como forma de fazer frente às necessidades da comunidade.

Quanto ao técnico da Secretaria de Habitação foram feitas duas perguntas fechadas e duas abertas. O técnico avaliou que a participação da comunidade nas intervenções é boa, apesar de não ter participado diretamente da obra na vila Funcionários.

Sobre a “*importância da participação da comunidade*” a resposta foi: “permite melhorar a apropriação das intervenções públicas pelo grupo afetado. Permite agregar capital social à comunidade e fortalecer o Estado quanto à sua prática da política pública”

Sobre o que é necessário fazer para melhorar a participação na formulação/execução das políticas públicas” a resposta foi: “melhorar o envolvimento do público desde a origem, desde a base da formulação do problema, assim como as bases da solução que a política pública buscará resolver.”

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de habitação se enquadra na política social e ainda representa relevante vulnerabilidade e carência de investimentos no país. Grande parte dos municípios brasileiros ainda não implementaram políticas de investimento em moradia com segurança e infraestrutura.

Nos últimos 20 anos a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano representou avanços num contexto mais participativo e democrático.

Buscou-se com essa pesquisa avaliar os avanços e desafios da participação social no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, a partir da experiência na Vila Funcionários, no município de Contagem, contemplada com recursos do PAC para execução de obras de contenção de encostas.

A partir de 2010 o PAC beneficiou muitas famílias em situação de risco, através de obras de contenção de encostas e outras intervenções, o que permitiu a redução de vítimas fatais nesses assentamentos.

Ausência de participação em um país onde ainda é recorrente o desvio de recursos públicos pelo setor público e privado e por políticos sem escrúpulo é o melhor caminho para a eterna estagnação do desenvolvimento de uma Nação, conseqüentemente os cidadãos também se tornam eternos coadjuvantes e expectadores dos enriquecimentos ilícitos, e não atores e protagonistas do crescimento do país e da elaboração de políticas públicas.

A realidade do Brasil hoje é de retrocesso em todas as políticas públicas, no desmonte das instâncias democráticas de participação e é urgente que setores comprometidos com a democracia participativa se movimentem no sentido de coibir essa situação em que o país se encontra, com vistas á retomada do crescimento com participação da população.

O Trabalho Técnico Social –TTS, modalidade de estratégia de mobilização e incentivo à participação representa o carro-chefe das intervenções em Habitação de Interesse Social, considerando os eixos de informação, mobilização, educação sanitária e ambiental e geração de trabalho e renda e teve papel fundamental na participação dos moradores da Vila Funcionários, o que ficou demonstrado nos relatos.

O TTS tem como principal função permitir que os moradores expressem suas vivências, que reconheçam a importância da comunidade como espaço de vida, troca de experiências sociais e também de sua preservação.

No caso de Contagem, muitas obras foram discutidas e escolhidas através do Orçamento Participativo, o que garantiu à população o direito não só de dar opinião, mas de fazer escolhas.

Importante ressaltar que quando se pergunta aos moradores sobre o significado da palavra “participar” as respostas se limitam a “concordar”, “opinar”, “ficar ciente”, “ajudar” e “aprovar”. “Ficar ciente” e “aprovar” revelam a distância da participação enquanto o direito de poder decidir, no entanto na visão dos moradores a participação é importante e deve ocorrer.

Resgatar a realização de conferências das cidades, de conselhos atuantes é um caminho para viabilizar a participação popular, bem como a compreensão de que participação não pode se resumir ao processo eleitoral, a população brasileira ainda não se apropriou de outros direitos de escolha, como a participação na elaboração, implementação e avaliação e monitoramento de políticas públicas.

Retomar a participação social no Brasil de forma sustentável, que sobreviva a cada quatro anos requer compromisso das forças progressistas ainda presentes e atuantes no país, da união dos movimentos sociais de forma a garantir não somente pautas específicas, mas pautas coletivas, que incluam a moradia enquanto o lugar que se deve viver com dignidade, com infraestrutura, com espaços de lazer, com segurança, sem medo das chuvas e sem medo da morte, com espaços de convivência, de vínculos afetivos e comunitários.

Nessa pesquisa as limitações impostas pela pandemia despertaram na autora a importância de continuar buscando caminhos para contribuir na melhoria da qualidade da Participação no campo da habitação de interesse social.

O tema “Participação” deve ser explorado também por outros pesquisadores principalmente na campo das políticas sociais, considerando que quanto maior o envolvimento dos beneficiados maior a possibilidade de sustentabilidade destas políticas.

REFERÊNCIAS

Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança de Cidades, 1 ed., 2010.

ALENCASTRO, Luiz Felipe. O Fardo dos Bacharéis. **Novos Estudos CEBRAP**, n19. 1987.

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; Maricato, Ermínia. **A Cidade do Pensamento único-Desmanchando Consensos.** 8. ed. Petrópolis:Vozes,2013.

AVRINTZER, Leonardo. **Experiência democrática, sistema político e participação popular.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

BALBIM, Renato, KRAUSE, Cleandro. Produção Social da Moradia: Um olhar sobre o planejamento da Habitação de Interesse Social no Brasil. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais** v.16, n.1, p.189-201, Maio 2014.

BELCHIOR, Mirian. **A aplicação do Planejamento Estratégico Situacional em governos locais:** Possibilidades e limites - os casos de Santo André e São José dos Campos. São Paulo: EAESP/FGV, 1999. 102p.

BONDUKI, Nabil – **A crise econômica e a disposição do governo em dinamizar a construção civil atropelaram o Plano Nacional de Habitação.** Teoria e Debate – Ed. 82, 01/05/2009.

BRAGA, Hilda Maria Cordeiro Barroso. **Metodologia do Trabalho Científico:** Procedimentos básicos de investigação, elaboração de Trabalhos acadêmicos e publicações científicas. São Paulo: Laços, 2015.

BURGOS, Rosalina. Espaços Públicos e o Direito à cidade: Contribuições teóricas-conceituais a partir de Estudos sobre o uso de parques urbanos em contextos de segregação espacial nas cidades de São Paulo e Sorocaba. **Revista Cidades.** Volume 12 número 20, ano 2015.

BRASIL. **LEI Nº 10.257 DE 10 DE JULHO DE 2001. Estatuto da Cidade.** 3. ed. Brasília. 2006.

BRASIL. **LEI Nº 11.578, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2007. Dispõe sobre a transferência de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento –PAC e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e2008.**

BRASIL. Ministério das Cidades. **Secretaria Nacional de Habitação:** Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação – Brasília, 2010.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Demanda habitacional no Brasil.** Brasília, 2011.

CALDAS, Maria Fernandes. **Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil**. 2015.

CAMPOS, Marília. **OP CONTAGEM –Orçamento Participativo - Nossa História**. *Revista Orçamento Participativo*. Contagem. 2005-2012.

CARDOSO, Adauto Lúcio. **Caracterização e Tipologia de Assentamentos Precários: Estudo de Casos Brasileiros**. A problemática dos assentamentos precários no Brasil e suas interfaces. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. 2016

CARDOSO, Adauto; DENALDI, Rosana. **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Letra Capital. 1.ed, Rio de Janeiro, 2018.

CHAVES, Rogério *et al.* **Desafios das Cidades**. Desenvolvimento com participação e inclusão social. São Paulo. Fundação Perseu Abramo, 2016. 304 p.

Diário Oficial de Contagem. Edição 3546. 2015.

ESTATUTO DA CIDADE. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

EVANS, Mark; FERRAREZI, Elisabete; Oliveira, Clarise G. **Participação Social: Textos para discussão. “Inovação na Gestão Pública”**. IABS, Brasília, 2013.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **Governança, um novo paradigma de gestão?** Notas de uma palestra. FAUUSP. nº 9 - 2001

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIOVANNI, Geraldo. As estruturas elementares das Políticas Públicas. **UNICAMP. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – Caderno de Pesquisa no. 82**. NEPP, 2009.

GOHN, Maria da Glória. **Novas Teorias dos Movimentos Sociais**. São Paulo. 5ª edição. Loyola, 2014.

GOLDENBER, Mirian. **A arte de pesquisar**. Como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais 8.ed. Rio de Janeiro: Record., 2004.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo. Martins Fontes, 2014.

KLIASS, Paulo, CARDOSO JR José Celso. **Três mitos liberais sobre o Estados Brasileiro**. São Paulo: Brasil Debate, 2016.

KOWARICK, Lúcio. **Escritos Urbanos**. São Paulo, ed. 2009.

LAVALLE, Adrian Gurza; BEZERRA, Carla de Paiva. **Porque “desconstruir” a participação social?** Centro de Estudos da metrópole. 10/02/21.

LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MANUAL DE INSTRUÇÕES: **Projetos Prioritários de Investimentos – PPI – Intervenções em favelas**. Ministério das Cidades, 2007-2010.

MARICATO, Ermínia. **Cidades: Alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estudos avançados, 17, 2003.

_____. **O Impasse da Política Urbana no Brasil**. 3ª ed. Petrópolis, RJ. Vozes, 2014.

_____. **Para entender a crise urbana**. 1ª ed. São Paulo, Expressão Popular 2015.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**

MARCHIL, Maria C Dacach; MENDES, Lúcia P Santos. **GESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO: DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM UM MUNICÍPIO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR – BAHIA**.

MATUS, Carlos. **Política, Planejamento e Governo**. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional.

MILANI, Carlos. Artigo: **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias**. Rio de Janeiro 42(3): 551-79 maio/jun. 2008.

NALIN, Maria - **O Trabalho do Assistente Social na Política de Habitação de Interesse Social: o direito à moradia em debate** - Serviço Social Porto Alegre, 2013.

MARLON, Sidney Resende. **A CONSTRUÇÃO DO PLANO DIRETOR DE CAETÉ E AS (IM) POSSIBILIDADES À PARTICIPAÇÃO SOCIAL**. 2007

NEVES, Maria Lúcia Bastos. **Cidadania e participação política na época da independência do Brasil**. Cad. Cedes, Campinas, v. 22, n. 58, p. 47-64, dezembro/2002. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos. **As metrópoles e a questão social brasileira**. 2011

ROLNIK, R. É possível política urbana contra a exclusão? **Serviço Social e Sociedade v. 72**, São Paulo: Editora Cortez, p. 53-61, 2002.

_____. **Políticas sociais – acompanhamento e análise**. IPEA, 2006.

RUBIN, Graziela Rossato; BOLFE, Sandra Ana. Artigo: **O desenvolvimento da habitação social no Brasil**. Ciência e Natura, Santa Maria, v. 36 n. 2 maio-ago. 2014, p. 201–213. Revista do Centro de Ciências Naturais e Exatas – UFSM.

PIRES, Lilian R G MOREIRA PIRES. **FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA E O PLANO DIRETOR** -Dissertação apresentada à banca examinadora de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em direito: direito do estado, sob orientação da Professora Doutora Lucia Valle Figueiredo. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

PORTARIA 21 de 22 de janeiro de 2014. Ministério das Cidades, 2014.

POCHMANN, Marcio, **POLÍTICAS PÚBLICAS COM PARTICIPAÇÃO SOCIAL**. Brasília, 2006.

POLÍTICA HABITACIONAL E A INTEGRAÇÃO URBANA DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS. Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos Brasília – DF 2ª , 2008.

PRODANOV, C. Cristiano; FREITAS, E. Cesar. **Metodologia do trabalho científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho**. 2ª edição. Novo Hamburgo - Rio Grande do Sul - Brasil 2013.

SANTA ROSA, Júnia. **Política Habitacional e a Integração Urbana de Assentamentos Precários: Parâmetros Conceituais, Técnicos e Metodológicos** – Ministério das Cidades. Habitar Brasil- BID.

SPOSITO, Maria E. Beltrão. **Capitalismo e urbanização**. São Paulo, 16ª ed., 2018.

TOZONI, Reis; CAMPOS, Marília Freitas. **Metodologia da Pesquisa**. Curitiba, 2ª ed.: IESDE Brasil S.A, 2009.

TRABALHO SOCIAL EM PROGRAMAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. Curso de Capacitação /// 2ª Edição Brasília, 2014 B823c Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação.

VILLAÇA, Flávio. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo, 1999.