

# Seção Livre



# Apontamentos sobre urbanização de favelas, remoções de moradias e trabalho social na cidade de São Paulo

Nuria Pardillos Vieira<sup>1</sup>

Maura Iclea Bagnatori<sup>2</sup>

## Resumo

As obras relacionadas direta ou indiretamente à Copa 2014 pretendem promover um conjunto de alterações no ambiente urbano da cidade de São Paulo, reforçando sua imagem de ambiente positivo para os negócios. Essas obras vêm produzindo grande insegurança a moradores de favelas, ameaçados de expulsão, seja pelas obras em si, seja pela valorização imobiliária das regiões requalificadas. O presente artigo pretende contextualizar a remoção de favelas na perspectiva das diversas gestões que administraram a cidade, pontuando elementos para reflexão da ação profissional de trabalhadores sociais, entre os quais predominantemente assistentes sociais, responsáveis por operar as referidas remoções.

## Palavras chaves

Trabalho social; Remoções; Megaeventos; Movimentos sociais.

## Slum upgrading, removals and social work in São Paulo city

Abstract: Works directly or indirectly related to the 2014 World Cup are intended to promote a set of changes in the environment of the city of São Paulo, reinforcing its image of a good place for business. This works have been bringing great insecurity to the residents of favelas, who are in danger of being evicted, because of the works itself or because of the real state valorization of the regions, which are gaining new values. The present article intends to contextualize the removal of slums in the perspective of the different gestations that had administrated the city, on enlightening some elements that the professionals of social works may reflect about, which are responsible for controlling those removals.

## Keywords

Social work; Mega events; Removals; Social movements.

## Introdução

A cidade de São Paulo vem passando, nos últimos anos, por um intenso processo de reestruturação urbana, sob coordenação do poder público e operada através de intervenções em áreas específicas da cidade, com destaque para as Operações Urbanas, a “revitalização” das áreas centrais, as obras viárias e as chamadas obras de recuperação ou valorização ambiental (como aquelas realizadas junto aos mananciais e na constituição dos parques lineares). Esse processo de reestruturação tende a ser dinamizado com o afluxo de recursos relacionados às obras da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e com o domínio da perspectiva da “cidade-empresa”<sup>3</sup> que antecede e acompanha esse grande evento esportivo e de negócios.

Esses processos têm acarretado, via de regra, um significativo número de desalojamentos de moradores em áreas de favela. Têm acarretado também desapropriações de imóveis particulares, mas estes têm a cobertura da lei para salvaguarda de direitos, enquanto para aqueles, que moram sem segurança da posse, o arcabouço legal não tem garantido o direito fundamental à moradia.<sup>4</sup>

Nestes apontamentos, pretendemos chamar a atenção para o fato de que está em curso um intenso processo de expulsão de moradores de baixa renda de suas moradias, excluídos da possibilidade de mantê-las a partir das regras de mercado (compra, venda ou aluguel), e que ocupam, sem segurança de posse, áreas localizadas em bairros bem infraestruturados. Observamos que isso ocorre em um momento histórico em que a defesa das intervenções em favelas – provendo os serviços de água, esgoto, drenagem, acesso viário e outros serviços públicos – com a efetiva manutenção dos moradores no local é discurso consensual em todas as esferas de governo e junto aos organismos internacionais de fomento.

O que poderia aparentar um contrassenso, na realidade é a expressão de um intenso processo de especulação imobiliária e, portanto, de predomínio dos interesses de determinados segmentos econômicos na disputa pelo acesso à terra urbana, frente ao qual os mecanismos de controle do uso e ocupação do solo, definidos no arcabouço legal conquistado pelos setores mais progressistas na sociedade, não estão sendo efetivamente aplicados.

Problematizar esse movimento de expulsão dos moradores de áreas de favela interessa a todos aqueles que têm como horizonte o direito à moradia e aos trabalhadores sociais pela própria condição imposta de “operadores” das referidas remoções. Estas têm sido rebatizadas de “desalojamentos involuntá-

rios”, “reassentamentos” ou “remanejamentos”, nova denominação que pretende atenuar o impacto da violência que a remoção de fato produz no cotidiano dos moradores de favelas. Pretendemos, nestas anotações, pontuar elementos que precisam ser aprofundados por todos aqueles que trabalham com essa ação, no sentido de explicitar os conflitos e encontrar saídas políticas e coletivas para o seu enfrentamento.

### **A construção da proposta de urbanização de favelas como solução para “inadequação habitacional”**

Vários estudos apontam que, até a década de 1970, as favelas não se configuravam como questão que exigia a estruturação de uma política pública para seu enfrentamento. Para Bonduki (2004), os primeiros núcleos de favelas teriam surgido na década de 1940 como uma forma de resistência em deixar as áreas centrais, por parte de inquilinos despejados em função da nova lei do Inquilinato.

Bueno (2000)<sup>5</sup>, completando esse quadro, apontou a relação entre o surgimento das favelas em São Paulo e o desabrigo causado por demolições realizadas pela Prefeitura entre os anos de 1942 e 1945, para a implantação do Plano de Avenidas da Capital. Ao desalojar as famílias do traçado das avenidas, a Prefeitura improvisou barracões em terrenos municipais para onde levava as “famílias sem posses”, áreas que teriam assim se tornado os primeiros núcleos de favelas.

O movimento conjugado do poder público com a iniciativa privada, que expulsava as famílias dos cortiços ao mesmo tempo em que demolia casas para o traçado das avenidas e construção de edifícios mais modernos, criou enorme escassez de moradias. Ao mesmo tempo, os terrenos vazios ao longo das novas avenidas, sobre os quais não se efetivou nenhum tratamento urbanístico ou paisagístico, tornaram-se áreas ociosas passíveis de ocupação. Ocorreu o mesmo com as obras para a retificação dos rios Pinheiros e Tietê e a abertura das avenidas marginais, nos anos 1960. Terrenos públicos e privados foram criados com a drenagem dos meandros dos rios e tornaram-se, ao mesmo tempo, local para implantação de abrigos provisórios e emergenciais e objeto de ocupações paulatinas por parte dos trabalhadores de mais baixa renda.<sup>6</sup>

Entretanto, o forte combate e estigmatização dessa forma de ocupação do espaço urbano, articulada à possibilidade de construir a casa própria nos lotes populares da periferia, vão protelar até a década de 1970 a ocupação massiva de áreas públicas e ociosas como alternativa de moradia para os trabalhadores urba-

nos. O atendimento oferecido pela Prefeitura se restringia às famílias de baixa renda que deveriam ser removidas para abertura de avenidas ou àquelas que se encontrassem desabrigadas após alguma calamidade. Até 1986 esse atendimento era feito pela Secretaria da Família e Bem Estar Social, órgão encarregado da Assistência Social do Município, e as questões relacionadas à moradia de baixa renda eram tratadas por uma reduzida equipe dentro dessa secretaria.

Naquelas situações específicas (remoções por obra pública ou atendimento emergencial devido a enchentes, desabamentos, incêndio), o atendimento à família atingida era realizado por meio de auxílio individual, a fundo perdido.

Para cada auxílio, era estabelecido um valor-teto de atendimento e eram oferecidas cinco soluções correspondentes a esse valor: aluguel de casa ou quarto durante alguns meses, viagem de retorno ao local de origem para aqueles que se encontravam desambientados, reconstrução de casa de madeira em outra área, empréstimo para prestação inicial de terreno e financiamento de material para a construção de cômodo ou casa. Em outras situações, um valor em dinheiro era repassado às mãos dos moradores para que eles (apenas) saíssem do local em que moravam (ROSSETTO, 2003, p. 25).

O objetivo dessas ações era evidente: o desfavelamento de certas áreas da cidade, com a remoção de pessoas para loteamentos na periferia ou para outras favelas, consideradas adensáveis, ou, mais tarde, no início dos anos 70, para áreas públicas em que se construía alojamentos provisórios, no entorno dos quais outros trabalhadores foram construindo novos barracos, como solução também provisória de moradia, e que, em função da ausência de uma política pública habitacional voltada para camadas de menor renda, acabaram por se tornar alternativas definitivas.

O final da década de 1970 e início da década de 1980 serão marcados pelas manifestações populares pela redemocratização da sociedade. Rossetto (2003) lembra que as mobilizações populares em favelas, registradas a partir de 1974, passam a tomar vulto a partir de 1978, quando se organiza e se expande o MDF (Movimento de Defesa do Favelado), com reivindicações por melhorias na condição físicas das favelas, especialmente relacionadas a água e luz. Em resposta à pressão da Igreja Católica, das comunidades de base e de organizações populares, incluindo o MDF, o então Prefeito Olavo Setubal cria no seu último ano de go-

verno o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS), que passaria a ser instrumento para financiamento de ações alternativas à remoção, voltadas à população de baixa renda (até 4 salários mínimos regionais), moradoras de “habitações subnormais”.

A gestão de Reynaldo de Barros (1979-1982) já demonstra uma certa mudança de perspectiva, com atendimento a algumas favelas através do Pró-Água e Pró-luz e com a contratação da Empresa Municipal de Urbanização (Emurb) para executar as primeiras obras em favelas. Foram comprados da COHAB, com recursos do “Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitações subnormais”, embriões para os moradores que precisavam ser removidos em função das obras e, ainda, foram garantidos subsídios para viabilizar o atendimento de famílias pelo PROMORAR - executado pela Cohab e Emurb com recursos do BNH.

Na gestão seguinte, do prefeito Mário Covas (1983-1985), foram testadas várias metodologias de intervenção, especialmente em relação à provisão de moradias, mas também experiências de urbanização de pequenas áreas públicas ocupadas, por meio de financiamento de material de construção, ora aceitando a assessoria de técnicos ligados à comunidade e testando a proposta de mutirão (área Recanto da Alegria), ora fornecendo apoio técnico direto para a urbanização e reconstrução das unidades.<sup>7</sup>

Há, portanto, nesse período, o ensaio de novas alternativas para tratar as favelas, mas ainda se mantém o atendimento assistencial provisório às famílias que sofressem alguma situação de desabrigo – recursos para retorno ao “local de origem”, a doação de colchões, cobertores e do Kit-barraco (madeirite, telhas, porta e janelas simples).

A gestão Jânio Quadros (1986-1988) retoma a perspectiva do desfavelamento, conjugada à injeção de recursos para construção de novas moradias através de empreiteiras. Nessa administração criou-se a Secretaria da Habitação e definiu-se como ação prioritária não a urbanização, mas o desfavelamento de áreas bem localizadas, com a transferência para unidades com 30m<sup>2</sup>, adquiridas da COHAB e localizadas nas periferias da cidade, daqueles moradores que aceitassem essa alternativa. O desfavelamento, a construção com a contratação de empreiteiras e a compra de unidades prontas da Cohab, segundo Rossetto (2003), marcaram a tônica do atendimento dessa gestão.<sup>8</sup>

Com a eleição da prefeita Luiza Erundina (1989 – 1992), novamente houve uma mudança de foco. A gestão foi marcada pelo investimento na produção atra-

vés de mutirões com autogestão, ou seja, através da celebração de convênios com entidades populares, os recursos eram repassados para que as mesmas contratassem assessoria técnica, comprassem material e construíssem as novas moradias em regime de mutirão. Nas favelas também se efetivaram algumas experiências de urbanização com mão de obra mutirante, mas grande parte das urbanizações ocorreu com recursos contratados diretamente pela prefeitura, através de processos licitatórios, mas com a estruturação – ainda que inicial – de um processo participativo de discussão dos projetos de urbanização e alternativas às remoções. As novas construções para substituir barracos em favelas muito adensadas ou cuja remoção fosse necessária em função de risco de vida passaram a ser projetadas na própria favela. Iniciou-se nessa gestão também programas intersecretarias de prevenção de riscos, melhorias pontuais em favelas pequenas, e a utilização dos recursos de operações interligadas para construção de novas unidades.<sup>9</sup>

As gestões Maluf e Pitta (1992 a 1999) foram marcadas pelo Programa CINGAPURA, que consistia na construção de edifícios verticalizados em áreas de favelas, com diferenças fundamentais em relação à gestão anterior. Primeiramente, os empreendimentos foram localizados em vias de grande visibilidade (marginais, avenidas de grande fluxo e de ingresso à cidade) e na parte mais visível da favela. Segundo, as licitações eram realizadas em bloco, agregando várias favelas, o que dificultava a participação de empreiteiras de médio porte. A maior parte dos recursos do Cingapura era proveniente de operações de crédito internacionais com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a partir desse momento, do nosso ponto de vista, inicia-se um longo processo de formatação de um modo quase que unânime de urbanizar favelas, sob a orientação “globalizada” desse financiador.

Não caberia aqui uma análise detida das orientações e condicionalidades do Banco em relação aos seus contratos, dos ajustes que essa orientação sofreu ao longo da década de 1990 até os dias atuais e de como essa orientação repercutiu na formatação do programa de urbanização de favelas.<sup>10</sup> O fato é que, até esse momento, as intervenções do poder público em favelas assumiram formatos diversos, ora predominando a perspectiva higienista do desfavelamento e da produção visual da cidade global – acompanhada da verticalização das favelas – ora predominando perspectivas mais democráticas com investimentos em leques diversos de alternativas de ação. A partir da década de 1990, com contribuições diversas do Banco Interamericano, o que verifica é o evoluir de um processo de construção de consensos

em torno de um formato quase que “modelar” de intervenção pública nas favelas. Essa formatação vai se aprofundar, como veremos, na construção de uma política nacional de urbanização de favelas, pelo Ministério das Cidades.

### **As agências de financiamento e a urbanização de favelas a partir da década de 1990.**

Veras (1999) observa que os anos 1990 foram muito ricos em reflexões, estimuladas pelas Nações Unidas, sobre a pobreza nas grandes cidades, as formas de exclusão e propostas de como combatê-las. As agências de cooperação e instituições multilaterais comprometem-se com a difusão de conceitos relacionados ao planejamento urbano e de um projeto de cidade que implicou, segundo Vainer (2002) em eliminar os conflitos para permitir a apropriação da cidade por interesses empresariais globalizados. Nos acordos de empréstimos, uma série de orientações, conjugadas às chamadas condicionalidades, acabaram por influenciar, quando não definir, componentes, estratégias e objetivos dos programas financiados.

No caso do Brasil, é importante destacar o papel que teve o Banco Interamericano de Desenvolvimento nesse contexto. Arantes (2006) indica que o Banco propôs diferentes agendas para as cidades dos países em desenvolvimento a partir de 1972 – relacionadas à política urbana – e 1975, à política habitacional. A primeira se estenderá até a crise da dívida dos países do Terceiro Mundo, na década de 1980 e se baseava em um modelo de “urbanização com baixos padrões”: sistemas de serviços urbanos e de política habitacional que adotavam standards inferiores aos dos países centrais, adequados às possibilidades financeiras da periferia - em um contexto de “reforma social”, que minimizasse o risco de novas insurreições populares naqueles países...

O banco resume a questão nos seguintes termos:” Deve ser feita a escolha entre realizar serviços em padrões convencionais para uma porção limitada da população ou para uma larga porção, em níveis mais baixos e com menores custos unitários. “Uma frase de aparente bom senso, cujas conseqüências, entretanto, precisam ser corretamente analisadas (ARANTES, 2006, p 5).

Essa perspectiva vai se transformando ao longo das décadas de 1980 e 1990 de tal modo que a orientação de intervenção de baixos padrões com baixo investi-

mento é substituída pela “urbanização concentrada de alto padrão nos trechos das cidades de interesse do mercado, como forma de ampliar a base de acumulação do capital” (ARANTES, 2006, p. 9). Atrelado a isso, as instituições financeiras passam a destacar também a “boa governança” como aspecto fundamental para superar a pobreza e passam a transferir para os países e cidades o “modelo de governança corporativa”, não mais como indicativo e recomendação, mas de forma mais incisiva, a partir do estabelecimento de condicionalidades que determinavam a concessão ou não dos empréstimos. Foi nesse contexto que na cidade de São Paulo se estruturou o Programa Cingapura (a partir de 1992) e no nível federal o Programa Habitar Brasil BID (a partir de 1999).

No início dos anos 90, o modelo de governança corporativa começa a ser transferido para países e cidades, com apoio das agências multilaterais. Os motivos declarados eram “introduzir métodos e técnicas modernas de management e tornar o setor público menor e mais eficiente”. Em 1993, o Banco Mundial afirma que 90% de seus projetos na América Latina pretendiam ter impacto sobre a governança. Nunca antes as instituições financeiras haviam interferido tanto na organização política e na maneira de governar dos países devedores (ARANTES, 2006, p.10).

### **Rompendo com a pobreza – as características do modelo**

Numa fase posterior, segundo Denaldi (2003), nota-se uma alteração na conceituação e na forma de medir a pobreza, de tal modo que a ênfase maior esta nos elementos que poderiam romper o ciclo da pobreza; nesse sentido, são consideradas imprescindíveis ações multissetoriais, coordenadas entre si, que possam dar solução tanto a problemas de carência de ordem ambiental e habitacional de baixa renda quanto às necessidades específicas dos grupos mais vulneráveis. Não mais construção de moradias apenas, mas “soluções integradas às múltiplas carências enfrentadas pelos pobres” (BRAKARZ, 2002, citado por DENALDI, 2003).

Atrelado a isso, enfatiza-se o desenvolvimento institucional como forma de melhorar o desempenho dos governos e a suposição de que bons projetos e programas devem ser replicáveis. Os processos de monitoramento (especialmente sistema de indicadores) e avaliação são elementos valorizados na busca por consolidar processos que garantam essa replicabilidade.

O Acordo de Empréstimo entre a União e o BID foi firmado em setembro de 1999 e a partir de então os municípios puderam aderir ao contrato e rece-

ber recursos e assistência técnica para desenvolvimento institucional e para a implantação e execução de projetos integrados para urbanização de assentamentos subnormais (favelas e loteamentos irregulares). Percebe-se também maior convergência entre as diretrizes recomendadas pelas agências internacionais para solucionar o ‘problema favela’ e aquelas elaboradas pelo Governo Federal.

Através de apoio técnico para modernização e capacitação das prefeituras municipais, estabelecido como pré-requisito para o acesso aos recursos destinados às obras e ao social, foi possível se iniciar a “modelagem” das abordagens relacionadas ao tema das urbanizações de favelas. É importante notar que, além da capacitação técnica da estrutura estatal, outros componentes foram estabelecidos como pré-requisitos para a liberação de recursos: o desenvolvimento de trabalho social nas áreas de urbanização de favelas e a “participação ativa da comunidade local, desde o planejamento da proposta até a conclusão da execução física das obras”.

Com relação à participação comunitária, o enfoque é da participação restrita, gerencial, cujo foco é a criação de interações cooperativas entre população e governo e eliminação dos confrontos, de modo a legitimar as propostas apresentadas pelo poder público. São incorporados novos elementos ao discurso da participação, como a necessidade de criação e consolidação do chamado “capital social”<sup>11</sup>, ou seja, da participação cívica, da solidariedade, dos elementos de confiança, associativismo, etc.

Essa perspectiva relaciona-se com um paradigma de cidade em que a política – com seus aspectos incontroláveis e conflituosos – não interessa e a esfera pública local acabaria transformada em espaço de exercício de um projeto empresarial, numa suposta administração estritamente técnica, desembaraçada no limite de qualquer compromisso com a democracia real e capaz de promover um ambiente favorável aos negócios.<sup>12</sup>

Em relação ao trabalho social, além do componente da participação, o que aparece no início como indicativo – ou seja, a execução de projetos de apoio, orientação e mobilização da comunidade, de capacitação profissional, de geração de trabalho e renda, de educação sanitária e ambiental – no decorrer dos anos se transformam em pressuposto para a liberação dos recursos.

Na segunda metade dos anos 1990 inaugura-se o que Silva Jr. (2006) definirá como “modelização” dos programas de urbanização de favelas. Na década anterior, urbanizar para garantir qualidade de vida em áreas bem localizadas, era pauta de reivindicação de movimentos e setores mais progressistas da sociedade.

Na sua origem, a urbanização de favelas era defendida no contexto de um projeto de cidade mais democrática e igualitária, onde o direito ao usufruto das melhores localizações não estivesse restrito aos que pudessem adquirir e manter a terra valorizada, mas que pudesse ser acessível também aos segmentos mais pauperizados da classe trabalhadora. Essa perspectiva, como procuramos sintetizar, foi implementada ou rejeitada de acordo com a direção política das diversas gestões que administraram a cidade de São Paulo; porém, a partir da década de 1990, aquela proposta original foi “reconceituada”, “remodelada”, com importante contribuição dos projetos políticos e correspondentes perspectivas teóricas fomentadas pelos organismos internacionais de financiamento.

Interessante notar que desde as primeiras recomendações dos financiadores internacionais relacionadas às intervenções públicas em favelas, já se fazia presente a indicação de fixação da população, sem deslocamentos, com estímulo à regularização fundiária e com promoção da participação – no sentido de incorporar os moradores na resolução de seus problemas habitacionais e “minimizar tensões”.

O Programa Habitar Brasil BID tornou-se referência no início da década de 2000, para os vários financiamentos federais. No Regulamento operacional do programa, a palavra “remoção” foi substituída por **reassentamento** (definido como a remoção definitiva de famílias para outras áreas, preferencialmente próximas às áreas de intervenção, por ocuparem áreas de risco, de preservação permanente ou por necessidade de desadensamento); e por **remanejamento** (remoção temporária ou definitiva de famílias, com relocação na própria área, para permitir o desenvolvimento do projeto de urbanização).<sup>13</sup>

A difusão de “boas praticas”, cuja perspectiva política é da construção de um modelo de ação que evite o conflito e produza o consenso em torno das “soluções técnicas”, também acabou reforçado com a ação da *Cities Alliance*, instituição criada em 1999 pelo Banco Mundial e o Habitat-ONU, com apoio do então G7 e outros governos doadores.

A *Cities Alliance* é uma instituição que desenvolve parcerias com os diversos níveis de governo, colocando-se como facilitadora da partilha e disseminação de conhecimentos entre países e cidades. Em estudo recente, Fugita (2003) procura demonstrar que, para a penetração e expansão dos modelos tidos como exitosos pelo Banco Mundial, a Aliança das Cidades utiliza como estratégia a ênfase no conhecimento (“know-how”), acumulado pelos peritos. Assim, objetivando a promoção de políticas “para os pobres” e a criação de “prósperas cidades sem

favelas”, essa aliança de aprendizado compartilhado teria como objetivo o “preenchimento de um vácuo no arcabouço de conhecimento”.

No Brasil, a *Cities Alliance* esteve presente desde 2001 – em parceria com a Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo (SEHAB) formulou o programa Bairro Legal, programa que promovia a regularização fundiária (segurança da posse) para os moradores de favelas – e formalmente, a partir de 2003, apoiando uma série de atividades para “fortalecer as políticas públicas pró-pobres (expressão contida em documentos oficiais da rede) e criar oportunidades para o compartilhamento internacional de conhecimento e para a disseminação das lições aprendidas”.<sup>14</sup> Em parceria com a SEHAB, construiu a partir de 2006, o Sistema HABISP, um banco de dados centralizado com informações sobre todos os assentamentos precários da cidade. Também em parceria com a Aliança das Cidades foram promovidos cursos de ensino a distância sobre urbanização de favelas (em nível nacional) e um conjunto significativo de publicações foram elaboradas sobre o tema, em parceria com o Ministério das Cidades. Além disso, a Aliança também participou – com recursos para contratação de especialistas – da elaboração do primeiro Plano Nacional de Habitação de Interesse Social do Brasil (PlanHab), de que trataremos a seguir.

Não poderíamos afirmar que essas parcerias teriam resultado no predomínio das idéias difundidas pelas agências multilaterais na política nacional de ação em favelas, mas podemos inferir que, de parte das agências, essa tarefa estava colocada. A sobreposição de idéias, concepções e práticas precisariam ser analisadas de forma mais aprofundada. O que estamos querendo chamar a atenção aqui é apenas para o fato de haver se configurado um “modelo”, sobre o qual se construiu um consenso, e no qual a participação da comunidade, as remoções condicionadas ao reassentamento ou remanejamento, bem como o desenvolvimento de trabalho social, são partes constituintes e assumidas formalmente por todos os níveis e matizes ideológicas de governo.

### **O Sistema Nacional de Habitação de Interesse social e o PlanHab.**

Para completarmos essa reconstrução e antes de entrarmos efetivamente na discussão da das remoções, cabe ainda tratarmos de outro marco na estruturação da política nacional de habitação popular e dentro dela, a política de urbanização de favelas.

A estruturação do Sistema Nacional de Habitação foi parte de um movimento que teve início muito antes da aprovação da lei que o instituiu oficialmente, e que tem um marco na criação do Ministério das Cidades (MC), em 2003.

Em 2004, o Conselho Nacional das Cidades (que faz parte da estrutura do MC, e que possui representantes de diversos segmentos da sociedade ligados à questão urbana) aprovou a Política Nacional de Habitação (PNH). A PNH, por seu turno, veio para cobrir o hiato que passou a existir no setor habitacional brasileiro após a extinção, em 1986, do Banco Nacional de Habitação (BNH) e, em 2005, após 13 anos de tramitação no Congresso Nacional, foi aprovado o Projeto de Lei de Iniciativa Popular que deu origem à Lei Federal 11.124/2005<sup>15</sup>, que instituiu o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS e FNHIS). O Sistema determina a elaboração do Plano Nacional de Habitação e dos respectivos PLHIS - Planos locais de Habitação de Interesse Social.<sup>16</sup>

A Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades coordenou a elaboração do Plano Nacional de Habitação – PlanHab (2009-2023). Ao longo de sua elaboração, foram organizados diversos debates regionais e setoriais, envolvendo segmentos organizados da sociedade civil, universidades e segmento empresarial ligado à construção civil. Esses debates visavam construir um amplo pacto nacional em torno das diretrizes e metas do Plano. Entretanto, seu lançamento oficial em 2009 (ano da finalização do mesmo) foi ofuscado pelo lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida.

Antes mesmo de finalizar sua elaboração, o governo federal lança o Programa de Aceleração do Crescimento PAC 2007-2010, com um eixo específico relacionado à infraestrutura social e urbana, contando com expressivos investimentos destinados à execução de ações integradas em habitação, saneamento e “inclusão social”.

O que ocorreu nesses anos, de fato, é que o próprio governo federal pautou investimentos tanto na tentativa de atender a inadequação habitacional<sup>17</sup> – investindo, portanto, em saneamento e melhorias das condições de habitabilidade – quanto do déficit – na produção habitacional – porém de maneira desconectada do PlanHab, conduta essa que foi objeto de uma série de críticas por parte de urbanistas, movimentos sociais e do próprio ConCidades.

Paralelamente, por exigência do próprio Sistema, os municípios começaram a elaborar os Planos Locais de HIS, todos tomando como referência a política nacional definida no PlanHab. Estudo recente do CEM demonstra que o instrumento de políticas habitacionais mais disseminado entre os municípios foi o cadastro dos assentamentos precários, que permitiria aos gestores diagnosticar e estimar o número de famílias com necessidades habitacionais. As políticas de atendimento

a essas necessidades, em especial aquela relacionada à inadequação habitacional, passaram a ser pautadas pelos indicativos contidos no PlanHab e no Guia Básico dos Programas Habitacionais 2007/2008.

Nesse sentido, a cidade de São Paulo construiu seu PLHIS (Plano Municipal de Habitação – 2009-2024), no qual está definido o Programa de Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários. Como a maioria dos PLHIS<sup>18</sup> elaborados no estado de São Paulo, que tiveram como perspectiva criar uma nova governança sobre o território, o PMH SP não avançou na definição de uma política de terras.

Como instrumento de planejamento, o Plano realizou um importante diagnóstico territorial, mapeando as favelas e classificando-as em relação à existência de situações de risco e incidência de obras viárias e de recuperação ambiental, estimando número de domicílios e projetando seu atendimento no horizonte temporal de 25 anos (de 2009 e 2024). O documento foi publicizado incluindo informações sobre remoções parciais e totais de favelas em todas as regiões da cidade; estimou inclusive os recursos fundiários necessários para efetivação do reassentamento das famílias removidas, mas apenas indicou a necessidade de se estruturar um programa de provisão de imóveis para habitação de interesse social (HIS), programa que “articulava esforços públicos e privados para obtenção de terrenos e edifícios”.<sup>19</sup>

### **A discussão sobre remoções em nível nacional e o trabalho social**

Com relação às remoções, em nível nacional, foi o ConCidades que primeiramente trouxe para o nível institucional a discussão de que os indicativos colocados pelos programas nacional eram insuficientes para garantir que as remoções não acabassem se tornando uma violação do direito à moradia. Importante notar que essas discussões se efetivaram a partir do suposto de que o governo federal, com a estruturação de uma “política de estado” para as cidades – a política nacional de desenvolvimento urbano, o SNHIS, o PlanHab e os investimentos do PAC – assumia a função de indutor de mudanças nas políticas municipais, já que são os municípios que efetivamente operam as políticas urbanas. E nesse sentido, dentro do ConCidades, os setores ligados à luta pela reforma urbana e movimentos sociais, procuravam incidir sobre essas políticas recomendando ao governo federal um maior disciplinamento da questão das remoções, especialmente nos programas viabilizados com recursos do PAC.

Paralelamente, nas discussões sobre o desenvolvimento do trabalho social nos programas que recebem recursos do governo federal, a questão das remoções também estava sendo discutida, já que são os trabalhadores sociais os responsáveis por operá-las nas intervenções em favelas. Seminários, cursos à distância e finalmente as Orientações Técnicas para o Desenvolvimento do Trabalho Social<sup>20</sup> vão tratar os “reassentamentos” do ponto de vista da intervenção técnica do trabalhador social, sem aprofundar os elementos relacionados à própria política de reassentamento.

A pressão dos representantes populares e demais conselheiros vinculados às propostas de reforma urbana, tencionam as pautas do ConCidades até se aprovar recomendação para que o Ministério das Cidades discuta e discipline essa questão. Em março de 2012, o Ministério promove, novamente em parceria com o Banco Mundial e a *Cities Alliance*, um “Workshop Internacional sobre Deslocamentos Involuntários”, reunindo especialistas e formuladores de políticas em âmbito nacional e internacional, onde foram “compartilhadas experiências e melhores práticas”, e que gerou uma resolução, até o momento ainda não aprovada, para disciplinamento de tais “deslocamentos”.

A realização do Workshop recebeu uma enorme quantidade de críticas, uma vez que o Ministério organizou o evento para participação exclusiva de representantes dos governos federal, estadual e municipal e técnicos convidados do Banco Mundial, e cujo formato não pretendia colocar em questão o modelo de desenvolvimento em curso, que acaba por determinar a remoção de segmentos de trabalhadores pauperizados e a sua substituição no território por rendas mais elevadas, mas apenas como realizá-las. Partiu-se do suposto de que essas alterações são inevitáveis, quando não justificáveis, portanto a questão central passa a ser, na melhor das hipóteses, como realizá-las com um impacto menor sobre os direitos humanos.

Não há dúvida com relação ao fato de que não apenas o aumento no número de favelas, mas seu adensamento, sua localização em áreas ambientalmente frágeis e a necessidade de produção de novas moradias constituem um grande desafio, a ser enfrentado de forma planejada e por um longo prazo, por iniciativas articuladas dos três níveis de governo (municipal, estadual e federal). Também não resta dúvida em relação ao fato de que os parâmetros definidos na política nacional do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) induziram os municípios à criação de importantes instrumentos de gestão de políticas públicas habitacionais.<sup>21</sup>

No entanto, como analisou Maricato (1996) vários diagnósticos relacionados ao enorme distância que separa pobres de ricos nas grandes cidades, os enclaves de pobreza marcados pela segregação, pela discriminação racial e pela violência, marcaram as reflexões sobre as cidades a partir da década de 1970, porem não couberam nesses diagnósticos “as contradições e os conflitos que alimentam a exclusão social. Não faltam técnicas e tecnologias ou recursos para resolver os problemas mais gritantes que ainda atingem grande aparte da humanidade. Resolvê-los sem tocar nas relações sociais de apropriação dos bens (e riquezas produzidas) é como fazer omeletes sem quebrar os ovos” (1996, p 117).

A resistência popular tem se afigurado como contraponto a esse movimento, e tem se efetivado em uma série de espaços institucionalizados de participação social, como conselhos, fóruns, audiências públicas, mas também em manifestações de rua, denúncia nas redes de Internet, bem como TV e rádios comunitárias ou sindicais; ocupações de edifícios abandonados em áreas centrais; eventos de articulação do movimento social com organizações não governamentais de defesa dos direitos sociais e direitos humanos, universidades, pesquisadores, voluntários e Defensoria Pública – como as Jornadas da Moradia em São Paulo e os Comitês Populares da Copa (São Paulo e mais 11 cidades sede do evento); e ainda, em ações de articulação com representantes dos poderes legislativo municipal, estadual e federal e com o Ministério Público, estadual e federal.

### **Reflexões para o Trabalho Social nas ações de remoção de favelas**

Durante as décadas de 1970 e 1980, fase que descrevemos aqui como caracterizada por uma diversidade de abordagens em relação às favelas paulistanas – também o trabalho social apresentou enfoques e estratégias bastante diferenciadas, que foram desde ações mais emergenciais e assistenciais até ações de que tinham como eixo central o apoio às reivindicações e à organização popular.<sup>22</sup> Na década de 1980,

a tônica da ação dos profissionais, que atuavam em programas habitacionais, era o incentivo à organização de comissões de moradores, de grupos de mulheres que reivindicavam creches e equipamentos públicos, de movimentos de resistência e ocupação de áreas públicas e privadas. Os movimentos de moradia passam a identificar os técnicos como aliados de suas lutas, num contexto mais amplo de lutas pela redemocratização do País ( PAZ e TABUADA, 2010).

Tomando como referência o trabalho desenvolvido pela Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB) de São Paulo, vale a pena destacar o período de 1989-1992, quando a ação dos trabalhadores sociais tinha identidade direta com o projeto político, democrático e popular, daquela gestão municipal. Nesse sentido, o trabalho esteve focado na construção de ações integradas, não fragmentadas, em que uma mesma equipe responsabilizava-se pela totalidade do trabalho em determinado recorte do território, ou seja, uma ou mais áreas de favela, num *continuum* que permitia de fato o reconhecimento das necessidades e reivindicações populares.

A priorização do atendimento coletivo, com lideranças, apoios não governamentais, bases de movimentos e dos moradores, como forma de “estimular a população a encontrar formas participativas no encaminhamento de suas reivindicações”, esteve em consonância com a política habitacional implementada naquele período, em especial com a diretriz da participação popular, consubstanciada nos espaços de participação local (reuniões, assembléias) e viabilizado cotidianamente no direito à informação – informação transmitida na ótica do direito social – mesmo que não houvesse qualquer intervenção física no local por parte da administração pública.

A democratização das informações relacionadas às possíveis intervenções, recursos, limites técnicos de projeto, etc, foi compreendida como pressuposto para que o conjunto dos moradores se apropriasse dos conhecimentos necessários à sua organização autônoma e que poderia implicar, inclusive, no aumento da pressão reivindicatória sobre os poderes públicos locais e demais níveis de governo.

Cabe destaque também a maior autonomia com relação ao trabalho social a ser desenvolvido, com metas estabelecidas por intervenção, ou seja, considerada a realidade local, a necessidade de maior ou menor investimento em organização ou no detalhamento das informações, correspondia a um importante parâmetro para definição do conjunto das intervenções locais. Ações cogestionárias, porém sem a transferência à população daquelas responsabilidades que são intrínsecas ao poder público, consistiam na principal diretriz da política habitacional, refletida também na intervenção do trabalho social.

As iniciativas pioneiras relacionadas às áreas de risco em favelas, na medida em que pressupunham um conjunto de ações preventivas, que evitariam o risco iminente e o desabrigo, bem como do próprio programa de ação em favelas foram objeto de um vasto conjunto de produções acadêmicas. Ainda se faz necessário,

no entanto, um processo semelhante de reflexão em relação ao trabalho social então desenvolvido, que pudesse pontuar seus avanços e também seus limites, o que não poderíamos fazer no âmbito deste artigo.

Podemos, no entanto, destacar aquilo que consideramos um momento de inflexão para o trabalho social na área habitacional, e que coincide com o momento de construção do consenso em torno da proposta de urbanização de favelas conjugada a um mínimo de “reassentamentos”, ou seja, a década de 1990.

Os financiamentos internacionais de que tratamos no início dessas reflexões vieram acompanhados da exigência, de um lado, de “participação comunitária” na discussão dos projetos, de outro, da realização de um plano de trabalho social, no qual as estratégias que viabilizariam essa participação deveriam estar explicitados. Desse modo, o trabalhador social era responsável direto por criar e organizar as estratégias que viabilizassem tal participação.

O que poderia ser entendido como uma positividade merece, no entanto, cuidadosa reflexão. Cabe analisar se a participação incorporada nos projetos de urbanização de favelas pós 1990, viabilizou a explicitação e tratamento de conflitos, a incorporação das reivindicações dos moradores e a construção coletiva de um projeto de urbanização aliando os conhecimentos técnicos da arquitetura e da engenharia com as expectativas da população local, bem como a preservação de seus espaços de identidade; ou, ao contrário, se o uso da participação comunitária acabou tornando-se elemento legitimador de um tipo de intervenção urbana no qual a população pouco interferiu.

Ao longo das décadas de 1990 e 2000, elementos recomendados pelas agências internacionais passaram aos poucos a configurar as chamadas boas práticas, ou seja, intervenções a serem consideradas como exemplares e, portanto, de interessante reprodução - a preocupação com o meio ambiente e com “sustentabilidade das obras”, por um lado, e de outro com a sustentabilidade das famílias remanejadas para os novos conjuntos verticalizados, na medida em que essas passaram a arcar com um custo novo para morar (água, luz, condomínio, taxa de ocupação ou prestação da unidade). Iniciam-se os “projetos de educação ambiental” – parte deles restritos a discussão da reciclagem e coleta de lixo - e os “programas de geração de trabalho e renda” – com uma série de limitações concretas, tanto operativas (dificuldade na articulação intersecretarial e na composição das chamadas “parcerias” com organizações que promovem os cursos de capacitação profissional), quanto estruturais, relacionadas à ausência de aportes da educação

básica e políticas de emprego que viabilizem a efetiva inserção no mercado de trabalho. Caberia aqui uma avaliação qualitativa que cruzasse os programas de geração de trabalho e renda e indicadores de empregabilidade, o que talvez levasse a desmistificar essa ação como uma saída – ainda que momentânea, pontual – para a sustentabilidade financeira das famílias nos projetos, concepção que permeia projetos de emprego e renda implementados desde então pelo trabalho social.

Essa nova configuração para o trabalho social só apresentará um período não convergente: a gestão democrática de 2000/2004, quando novamente há destaque para a participação ativa dos moradores nos processos de decisão sobre projetos e em relação à política habitacional como um todo, construção de um leque amplo de alternativas para as remoções e, quando essas se fizeram inevitáveis, o compromisso do atendimento definitivo. Essas condições objetivas disponíveis impactaram positivamente na qualidade do trabalho social então desenvolvido.

Uma importante inflexão que perpassará todas as gestões desde a década de 1990, refere-se à terceirização da execução do trabalho social. O trabalhador social não é mais predominantemente funcionário público estatutário, mas assalariado contratado pelas próprias empresas construtoras que executam a urbanização e ou empresas organizadas especialmente para gerenciamento e execução de trabalhos social nas favelas. O trabalhador terceirizado, por vezes com contratos temporários e precarizados, substituem o servidor público, selecionado e com estabilidade de emprego.

No campo específico das políticas relacionadas ao atendimento às favelas, se o discurso legitimador da contratação de terceirizados para operar a política de habitação, passa pela criação de suporte a um trabalho de campo muito intenso e pela possibilidade de dinamizar a intervenção agregando conhecimento acumulado das empresas especificamente voltadas para o trabalho social (SOUZA 2003), o que se verifica de fato é que as relações de trabalho precarizadas permitem um controle mais intenso de tempos e produção - com o estabelecimento de metas de atendimento em função de um tempo que independe das condições concretas das famílias removidas – e uma maior ingerência sobre o tipo de orientação fornecida à família.

Grande parte dos profissionais que compõe as equipes de trabalho social são assistentes sociais, categoria que possui um estatuto de profissional liberal – com relativa autonomia legitimada pela formação acadêmica e pelo aparato legal e organizativo que regulamenta o exercício dessa profissão – porém, de fato, é

um trabalhador assalariado, submetido à mesma precarização das relações e condições de trabalho que o conjunto dos trabalhadores. Essa tensão entre o projeto profissional de um lado e a condição de trabalhador assalariado, cujas ações são submetidas a um empregador e determinadas por condições socialmente determinadas, acaba por ser apreendida subjetivamente pelos profissionais de campo como distancia entre “teoria e prática” (IAMAMOTO, 2009).

Na verdade, essa tensão esta posta para o conjunto dos trabalhadores assalariados (tanto aqueles que possuem a chamada estabilidade de emprego quanto para os contratados temporários) na medida em que todos estão submetidos a um mesmo condicionamento estrutural ou seja, “durante o período em que trabalha, sua atividade é socialmente apropriada por outro – o sujeito que trabalha não tem o poder de livremente estabelecer as prioridades, seu modo de operar, acessar todos os recursos necessários, direcionando o trabalho *exclusivamente segundo suas intenções*” (IAMAMOTO, 2009, p. 14, grifos nossos).

Como nos apontou Raichelis (2009) com a consolidação da terceirização como novo modelo de produção e gestão da habitação social, no qual o projeto, a obra, a operação, sua fiscalização e gerenciamento, bem como o trabalho social passam a ser contratados junto a empresas privadas, caberia ainda investigar até que ponto a administração pública mantém a regulação e o controle estratégico de todo o processo.

A isso se agrega outra importante modificação: o trabalho social não será mais exercido apenas por assistentes sociais. Um conjunto de outras profissões passa a disputar os recursos agora direcionados e reservados para o trabalho social. De um lado, essas profissões (pedagogos, psicólogos, sociólogos, arte educadores) trazem para esse trabalho novas e importantes contribuições, mas em relação a todas essas profissões parece prevalecer a demanda por abordagens mais operativas, focadas na “boa gestão” técnica – realização de diagnósticos sociais completos, planejamento das etapas de intervenção, composição de relatórios detalhados, aplicação de indicadores de avaliação – não articuladas com uma abordagem que explicita conflitos e os equacionem de maneira democrática.

A perspectiva da “boa gestão” tende a considerar o consenso construído (o resultado final) muito mais importante do que o processo que pode viabilizar a construção do mesmo, ou seja, a forma pedagógica que viabiliza a explicitação dos conflitos, das diversas perspectivas e visões sobre um mesmo assunto e que é, ao mesmo tempo, instrumento de aprendizagem coletiva.

Ferramentas de gestão – os recursos técnicos que cada categoria profissional adquiriu na sua formação específica – dão operacionalidade às decisões políticas, relacionadas aos princípios da ação, às diretrizes, aos objetivos, que podem ter sido tomadas com ou sem o envolvimento daqueles para os quais estão voltadas essas ações. Por outro lado, a ferramenta técnica, por não trazer um projeto político embutido, trás a possibilidade de ser “operado” de uma forma ou outra – por exemplo, de forma radicalmente democrática, com efetivo envolvimento da população nos processos decisórios ou apenas como instrumento que viabilize a participação formal da população nos programas de governo já definidos e com pouca possibilidade de absorver críticas ou novas contribuições.

Entender esse embricamento entre a dimensão técnica e a dimensão política da ação do trabalhador social, conjugado ao conhecimento criterioso dos processos sociais é fundamental para desencadear propostas profissionais efetivamente democráticas, para além das demandas de gestão técnica das ações do trabalho social.

Os elementos aqui indicados, sem dúvida, exigem um tratamento mais aprofundado, com a realização de pesquisas analíticas que relacionem a construção dos parâmetros de trabalho social com as modificações ocorridas na própria política pública de habitação de interesse social e na relação do poder público com os diversos segmentos do mercado – com destaque especial para construtoras e mercado imobiliário. Nessa perspectiva, também se colocam os aspectos relacionados à realização das remoções, atividade especificamente operada pelos trabalhadores sociais.

Alargar as possibilidades de condução do trabalho social nessa frente de trabalho, numa perspectiva radicalmente democrática pressupõe, como já indicou Iammamoto (2009), ampliar as bases de apoio no interior do espaço ocupacional e somar forças com segmentos organizados da sociedade civil, reassumindo os trabalhos de base – de educação, mobilização e organização popular – organicamente integrados aos movimentos sociais. E aliar essa perspectiva à constante ampliação da reflexão sobre a complexa relação poder público, mercado e construção da política habitacional.

Nesse sentido, há um enorme desafio a ser enfrentado: investigar se, dentro da perspectiva da cidade “empreendedora”<sup>23</sup>, não estaríamos enfrentando um novo tipo de “desfavelamento”, ou seja, de desocupação de parcelas do espaço urbano tornando-os mais atraentes para a realização de negócios para o mercado

imobiliário - sejam aqueles voltados para setores que permitem um retorno financeiro maior (os empreendimentos comerciais e residenciais de alto padrão)<sup>24</sup> ou para atrair a iniciativa privada para investimentos direcionados a nova “classe C” –, segregando setores populares de mais baixa renda dos territórios melhor infraestruturados e por isso mais valorizados pelo mercado imobiliário. Seria de “novo tipo” não pelas implicações ou pela lógica subjacente, mas pelos novos elementos agregados ao discurso legitimador, em que se conjuga ação protetiva do Estado, compromisso ambiental e, porque não, direito à moradia.

Legitima-se o desfavelamento pela eliminação de áreas de risco de vida, recuperação de áreas ambientalmente frágeis, expansão da área verde na cidade, acrescentando a essas áreas função social de lazer, etc.<sup>25</sup>

Justificativas aparentemente irrefutáveis, que dizem respeito a melhora ambiental do conjunto da cidade ou proteção a segmentos mais vulneráveis, criam o consenso. Lembra-nos Harvey (1996) que o direito das pessoas à cidade foi subtraído seja por ações do mercado, sejam ações governamentais, seja na conjugação de ambas. Mesmo que deixemos em suspenso que é a lógica de (e do) mercado que acaba modelando essas intervenções públicas, ainda nos resta considerar o tratamento oferecido aos moradores dessas áreas e no destino dos mesmos quando da remoção.

Em estudo sobre o atendimento concedido às famílias vítimas dos desabamentos na região serrana do Rio de Janeiro, Valêncio (2012) nos recorda que a violência contra os desabrigados não se inicia no ato da remoção em si, mas quando se processa a classificação daqueles moradores na categoria de “grupo removível”, como se essa fosse uma situação plausível “mesmo que o destino das famílias, ao deixarem suas casas, seja obscuro e incerto”<sup>26</sup>. E essa violência se reedita nas constantes “advertências” que os agentes públicos dão a esses moradores, criando para os mesmos uma situação de constante ameaça, para além da ameaça do risco geológico.

A mesma situação ocorre quando se faz “necessária” a abertura de frentes de obras e o trabalhador social reiteradamente procura convencer determinada família a sair da sua moradia, sem poder oferecer a garantia do retorno ou a garantia de que, uma vez retornando, a mesma não acabará sendo expulsa pela incapacidade de arcar com as despesas. O estudo de Valêncio (2012), apesar de trazer importantes dados para a reflexão sobre a ação dos técnicos sociais operadores da política de habitação, foca a crítica na ausência do Estado – primeiro

relacionado ao controle das ocupações urbanas “inadequadas”, depois na ação protetiva às famílias. Do nosso ponto de vista, valeria a pena investigar se o que pesaria nesse caso não seria um certo tipo de presença, ao mesmo tempo conivente e coercitiva, operada por agentes públicos selecionados para representar o Estado, entre os quais o trabalhador social, o engenheiro, o fiscal da prefeitura. A ameaça da perda da moradia, tanto quanto a perda em si, são expressões da violação do direito à moradia.

Nesse sentido, voltando o foco novamente para o trabalho social, cabe destacar aqui que preocupação com a racionalização dos padrões de trabalho social, demonstrada pelas recorrentes atualizações na normatização do componente social<sup>27</sup> junto aos programas viabilizados com recursos do governo federal e que tendem a se reproduzir nos demais programas dos municípios (mesmo não envolvendo recursos federais), não são, nem de longe, garantia para a efetiva garantia do direito à moradia e à cidade.

De um lado, observa-se o que parecer ser uma tendência: a especialização de equipes em torno dessa frente de trabalho, equipes essas transferidas pelas empresas terceirizadas de uma ação local para outra, sem estabelecer vínculos com a população local. Essas equipes recebem o diagnóstico realizado por uma primeira equipe de trabalhadores sociais, administram os conflitos relacionados a essa complexa intervenção e retiram-se do campo assim que realizam as remoções, sendo outra equipe de campo – nem sempre a mesma que realizou o diagnóstico(!) – aquela responsável por dar andamento às demais “macroações” de trabalho. Caberia investigar quanto à descontinuidade do trabalho social, ao fragmentar a relação do profissional com a população, tende a impactar na qualidade da intervenção.

De outro lado, as orientações fornecidas pela CEF aos municípios para elaboração do Plano de Trabalho Social reafirma como atribuição dos trabalhadores sociais a elaboração de um Plano de Reassentamento ou Remanejamento e alerta que o remanejamento/ reassentamento deve ser entendido como medida extrema e que deve ser oferecida às famílias nova solução equivalente ou superiores à situação inicial.

Do nosso ponto de vista, definir como atribuição do trabalhador social a elaboração desse plano, bem como fazer essas “recomendações” às equipes de trabalho social é um erro de avaliação, na medida em que o reassentamento e as possíveis “medidas compensatórias” dependem de um conjunto de definições (se

será fornecida outra unidade e/ou indenização; se serão construídas novas unidades ou se será oferecido à população créditos subsidiados, etc) que dependem de decisões políticas e recursos financeiros e administrativos que não estão sob a governabilidade das equipes de trabalho social.

De outro lado, e complementarmente, é fundamental investigar que percepção sobre o trabalho social tem os moradores de favela, em especial aqueles que “dialogam” com esses profissionais durante os processos de remoção. É isso que nos dará um parâmetro mais seguro para avaliarmos se o trabalhador social, seja assistente social ou outra categoria profissional, esta sendo confundido como um “profissional da ordem” ou se esta sendo reconhecido como um profissional comprometido e aliado à luta popular pelo direito a moradia e à cidade e que conjuga uma postura radicalmente democrática com o fortalecimento dos movimentos sociais.

## Referências

ARANTES, Pedro. *O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades*. Revista Programa Pós-Graduação Arquitetura Urbanismo. FAU/USP n.20. São Paulo: dez. 2006.

ARRETICHE, Marta (coord.). *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*. Secretaria Nacional de Habitação / Ministério das Cidades e Centro de Estudos da Metrópole / Cebrap. Disponível em [http://www.centrodametropole.org.br/static/uploads/livro\\_capacidades\\_administrativas\\_dos\\_municipios\\_brasileiros\\_para\\_a\\_politica\\_habitacional\\_2012.pdf](http://www.centrodametropole.org.br/static/uploads/livro_capacidades_administrativas_dos_municipios_brasileiros_para_a_politica_habitacional_2012.pdf).

BONDUKI, Nabil. *Habitação e autogestão*. Construindo Territórios de Utopia. Rio de Janeiro: Fase, 1991.

BUENO, Laura M. de M. *Projeto e favela*. Tese de Doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2000

CDHU. *Plano Estadual de Habitação - Seminário Regional - Planejamento Habitacional Metropolitano: Perspectivas E Desafios Para O Estado De São Paulo*, disponível em <http://www.cdhu.sp.gov.br/peh-new/eventos-new/seminario-regional-peh-new.asp>

COMITÊ POPULAR DO RIO. *Copa e Olimpíadas*. Nota de repúdio à realização do Workshop Internacional sobre Deslocamentos Involuntários. Disponível em <http://comitepopulario.wordpress.com/2012/03/28/nota-publica-de-repudio-a-realizacao-do-workshop-internacional-sobre-deslocamentos-involuntarios>.

COTS. *Caderno de Orientações Técnico Sociais*. Caixa Economica Federal, Agosto de 2012. Disponível em: <http://www1.caixa.gov.br/download/asp/download.asp?subCategoryId=306&CategoryId=86&subCateglayout=Manuais%20de%20Orienta%C3%A7%C3%B5es%20T%C3%A9cnicas&Categlayout=Trabalho%20T%C3%A9cnico%20Social>.

DENALDI, Rosana. *Políticas urbanas de urbanização de favelas: Evolução e impasses*. Tese de doutorado. FAU. USP, 2003.

HARVEY, David. *Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio*. NERU, Revista Espaço e Debates, ano XVI, n.039, 1996.

IAMAMOTO, Marilda V. *Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social*. Direitos sociais e competências profissionais. Brasília Cfess/Abepss. 2009. Disponível em [http://xa.yimg.com/kq/groups/15556754/965251170/name/Texto\\_introdutorio\\_Marilda\\_Iamamoto.pdf](http://xa.yimg.com/kq/groups/15556754/965251170/name/Texto_introdutorio_Marilda_Iamamoto.pdf).

IAMAMOTO, Marilda V. *Serviço Social em tempos de capital fetiche*. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

MARICATO, Ermínia. *Conhecer para resolver a cidade ilegal*. In: Castriota, L.B.(org) *Urbanização Brasileira/ redescobertas*. Belo Horizonte, C/Arte, pp.78-96. 2003v

MINISTÉRIO DAS CIDADES, Secretaria Nacional de Habitação. *Plano Nacional de Habitação*. Disponível em [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao\\_PlanHab\\_Capa.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf)

\_\_\_\_\_. *Habitat II: polêmicas e controvérsias*. NERU, Revista Espaço e Debates, ano XVI, n.039, 1996.

MINISTÉRIO DAS CIDADES/ Aliança das Cidades/ Banco Mundial. *Trabalho Social e Intervenções Habitacionais. Reflexões e aprendizados sobre o Seminário Internacional Trabalho Social em Intervenções Habitacionais*. Brasília: 2010, no Hotel Gran Bittar –Brasília/DF, disponível em [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Cidades\\_Web\\_Final\\_02.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Cidades_Web_Final_02.pdf).

RAICHELIS, R. *O trabalho do assistente social na esfera estatal*. Direitos sociais e competências profissionais. Brasília Cfess/Abepss. 2009. Disponível em [http://xa.yimg.com/kq/groups/15556754/2018696398/name/1\\_-\\_Texto-base\\_I.pdf](http://xa.yimg.com/kq/groups/15556754/2018696398/name/1_-_Texto-base_I.pdf)

ROSSETTO, Rossella. *Fundo Municipal de Habitação*. São Paulo: Instituto Pólis / PUC-SP, 2003.

SILVA JR, Luís Régis Coli. *O Programa Favela-Bairro e as políticas habitacionais do Banco Interamericano de Desenvolvimento*. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

SOUZA, Jose Nilton de. *Exclusão pela urbanização de favelas: Governo e conflito na cidade do Rio de Janeiro*. GEOgraphia -Ano V - No 10 – 2003, disponível em <http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/download/127/124>.

VAINER, Carlos B. *Pátria, empresa e mercadoria*. In ARANTES, Otília; MARICATO; Ermínia; VAINER, Carlos B. *A Cidade do Pensamento Único*. Petrópolis: Vozes, 2000.

## Notas

- 1 Doutoranda em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Diretora de Planejamento da Secretaria de Habitação de São Paulo. Superintendência de Habitação Popular. E-mail: [nuriapardillos@gmail.com](mailto:nuriapardillos@gmail.com)
- 2 Prof. Mestre da FAPSS São Caetano do Sul. Trabalha na Secretaria de Habitação de São Paulo. Superintendência de Habitação Popular. Divisão HABI Sul. E-mail: [maura.bagnatori@gmail.com](mailto:maura.bagnatori@gmail.com).
- 3 Expressão utilizada no sentido de “cidade” que possui um conjunto de atrativos ( incentivos sob a forma de subvenções, empréstimos, subsídio a infraestrutura, isenções fiscais, renúncia de impostos) que o poder publico disponibiliza para tornar a cidade atrativa ao investimentos privados.
- 4 Como bem nos lembra Maricato (2003) o que define a favela é a completa ilegalidade da relação do morador com a terra, resultado não de uma atitude de confrontação em relação à legislação, mas da falta de opção; ou seja, a favela foi a “solução” que “o desenvolvimento urbano deu para grande parte dos moradores das grandes cidades” (Conhecer a cidade ilegal, p 79, disponível em [http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato\\_conhecercidadeilegal.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_conhecercidadeilegal.pdf)).
- 5 Citando Godinho (1955). “Serviço Social nas favelas”, Trabalho de conclusão de curso apresentado à Escola de Serviço Social, São Paulo.
- 6 BUENO (2000, p. 48).
- 7 ROSSETTO (2003); ver também BONDUKI (1992).

- 8 Importante destaque faz Rossetto em relação aos recursos investidos. O mesmo item (material de construção para uma unidade de 30m<sup>2</sup>, por exemplo) tinha valores de financiamento diferentes. As unidades prontas, construídas por empreiteira, tinham um valor de financiamento dez vezes maior, do que a unidade autoconstruída. (ROSSETTO, 2003, pág 41).
- 9 Ver também sobre o período, BUENO (2000).
- 10 Para aprofundar a questão, consultar por exemplo a dissertação de mestrado de Pedro Fiori Arantes. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas, FAU-USP. São Paulo, 2004; SILVA JR (2006); e RAICHELIS (2009).
- 11 O primeiro pesquisador a utilizar a denominação “capital social” foi o americano Robert Putnam ( para entender o conceito ver PUTNAM, R. Comunidade e Democracia: experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996). É importante esclarecer que a forma do Banco Interamericano relacionar-se com países e cidades teve muitas nuances desde sua criação em 1969 e não poderíamos neste artigo realizar uma extensa recomposição histórica dessas alterações. Entretanto, com relação à participação, nos orienta a hipótese de que os considerados “avanços” no trato desse componente, na verdade correspondem a sobreposições que não chegam a eliminar as perspectivas anteriores; em outras palavras, são complementações agregadas à perspectiva básica – não explicitação dos conflitos e construção de falsos consensos.
- 12 ARANTES, 2006, p. 10.
- 13 MINISTÉRIO DAS CIDADES. SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. PROGRAMA HABITAR - BRASIL / BID REGULAMENTO OPERACIONAL. maio de 2004. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/OrientacaoOperacional/RegulamentoOperacional-1-20.pdf>
- 14 Conferir em [http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA\\_Imagens/CA\\_BrazilFactsheet\\_Portuguese\\_0.pdf](http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA_Imagens/CA_BrazilFactsheet_Portuguese_0.pdf).
- 15 Regulamentada pelo Decreto Federal 5.796/2006
- 16 Também em 2005 ocorre importante mudança na direção política do Ministério das Cidades, que passa a ser conduzido por um partido que não tinha qualquer ligação com agenda da reforma urbana. Em 2007, é lançado o 1.º PAC, diretamente ligado à casa Civil e não o MC, mesmo sendo este último o responsável pela política de desenvolvimento urbano.
- 17 O conceito de necessidades habitacionais foi trazido pela Fundação João Pinheiro (“O Déficit Habitacional no Brasil”, Belo Horizonte, 1995). Sinteticamente, abrange dois indicadores - o déficit habitacional (correspondendo à necessidade de reposição total de unidades precárias, novas unidades para atendimento ao crescimento demográfico; e a inadequação, que aponta para a necessidade de melhoria de unidades habitacionais com determinados tipos de precariedade (relacionadas à infraestrutura básica e segurança na posse).

- 18 Pesquisa da UFABC. O estudo mapeou a existência, nos municípios brasileiros, de instrumentos importantes para as políticas públicas de habitação, como os cadastros feitos para identificar o déficit municipal de moradia, os conselhos e fundos municipais de habitação e a existência de órgãos habitacionais como secretarias específicas, ou setores dedicados ao assunto em outras secretarias, mas ressalta também que grande parte dos PLHIS não indicam a necessidade de terras e os que o faziam, não dizem qual terra pode ser usada.
- 19 Conferir em Plano Municipal de Habitação de São Paulo, 2009-2024. Disponível em <http://www.habisp.inf.br/doc>.
- 20 Disponível em: [http://www1.caixa.gov.br/gov/gov\\_social/municipal/assistencia\\_tecnica/produtos/financiamento/operacoes\\_coletivas/orientacao\\_tecnica.asp](http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/assistencia_tecnica/produtos/financiamento/operacoes_coletivas/orientacao_tecnica.asp)
- 21 estudo realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM) em parceria com o Ministério das Cidades mapeou a evolução, ao longo da década de 2000, dos instrumentos de gestão de políticas públicas de habitação presentes nos municípios brasileiros. Os resultados do trabalho foram sintetizados no livro *Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros para a Política Habitacional*, lançado julho de 2012, durante um seminário sobre o tema, em São Paulo. Disponível em [http://www.centrodametropole.org.br/static/uploads/livro\\_capacidades\\_administrativas\\_dos\\_municipios\\_brasileiros\\_para\\_a\\_politica\\_habitacional\\_2012.pdf](http://www.centrodametropole.org.br/static/uploads/livro_capacidades_administrativas_dos_municipios_brasileiros_para_a_politica_habitacional_2012.pdf)
- 22 Interessante recomposição histórica foi realizada sob coordenação das prof<sup>as</sup>. Rosângela Paz e Kleyde J. Taboada, para o Curso à Distância “Trabalho Social em Intervenções Habitacionais”, promovido pelo MC em 2010. O material encontra-se disponível no sítio [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Livro\\_EAD\\_19-10-10.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Livro_EAD_19-10-10.pdf). Além disso, pode ser consultada a reconstrução histórica feita por GOMES, Maria de Fátima C. M. e PELEGRINO, Ana Izabel de C. (orgs). *Política de Habitação Popular e Trabalho Social. Coleção Espaços do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2005.2005; e ainda PMSP \_ Prefeitura do Município de São Paulo. SEHAB/HABI. Apêndice A. A. 1. Trabalho Social Desenvolvido na Política habitacional em Habi. Relatório de Gestão 1989 – 1992, vol XIII.
- 23 Conferir em HARVEY (1996).
- 24 Sobre esse assunto consultar FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma nova cidade em São Paulo – Faria Lima e Águas Espraiadas*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001; e FIX , Mariana. *São Paulo Cidade Global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.
- 25 A implantação de parques lineares “propicia a conservação das Áreas de Proteção Permanente (APPs) que margeiam os cursos d’água e minimizará os efeitos negativos das enchentes. Esses parques, além de representarem expansão da área verde na cidade, contribuirão para melhorar a permeabilidade do solo e para a proteção dos cursos d’água ainda não canalizados. Os parques irão também reduzir áreas de risco, na medida em que evitarão a construção de habitações irregulares nas áreas de várzea dos córregos, e ampliarão a qualidade de vida das populações que vivem na região ao disponibilizar equipamentos de lazer. Sua implantação objetivo resgatar

o papel dos fundos de vale como parte do sistema de drenagem natural acrescentando-lhes função sócia, uma ação concreta de adaptação para enfrentar efeitos da mudança climática” ([http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio\\_ambiente/programas\\_e\\_projetos/index.php?p=7939](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/programas_e_projetos/index.php?p=7939)).

26 VALENCIO (2012, p. 78).

27 A “macroação de remanejamento-reassentamento” e a exigência de apresentação do Plano de Reassentamento só entra nas normativas da CEF – agente operador dos programas federais disciplinados pelo MC – na revisão de jun de 2009 dos Cadernos de Orientações Técnicas, coerente com a ampliação dos programas direcionados à HIS e definidos no PlanHab.

Recebido em novembro de 2012, aprovado para publicação em janeiro de 2013.