

Por uma Metodologia do Trabalho Social em Projetos Habitacionais para Assentamentos Irregulares - Indicações a partir da Experiência da Prefeitura de Goiânia-GO no Jardim Goiás I

Adail Ribeiro de Carvalho e

Perla Maria Borges Oliveira

Prefeitura Municipal de Goiânia-GO

Secretaria Municipal de Obras

Companhia Municipal de Obras e Habitação

1 Introdução

Projetada em 1933 para uma população de 50 mil pessoas, Goiânia, capital do Estado de Goiás, possui hoje quase 1,1 milhão de habitantes, segundo dados do Censo 2000 do IBGE, e um índice de urbanização de mais de 99%. O déficit habitacional de Goiânia - envolvendo os aspectos quantitativo e qualitativo¹ - atinge aproximadamente 20% da sua população. Trata-se de uma cidade com razoável cobertura de serviços públicos essenciais: água (88%), esgotamento sanitário (78%)², pavimentação (85,7%), energia elétrica (98%), iluminação pública (100%). É também bastante arborizada, características estas que, associadas à amenidade do clima, permitem-lhe ostentar uma qualidade de vida razoavelmente elevada comparativamente à maioria das cidades brasileiras do mesmo porte.

Não obstante, a cidade possui uma característica que a aproxima de tantas outras espalhadas pelo Brasil. Trata-se do grande volume de ocupações irregulares - ambiental, urbanística ou legalmente - as chamadas áreas de posse³, denominação local para este tipo de assentamento. Estas ocupações estão majoritariamente instaladas em áreas públicas, com distribuição da seguinte forma:

¹ A metodologia para cálculo do déficit habitacional segue a linha proposta pela Fundação João Pinheiro no trabalho realizado para a então SEPURB, em 1995. Sugere-se, pois, que o déficit quantitativo seja o que envolve a necessidade de provimento de novas unidades habitacionais, enquanto que o déficit qualitativo refere-se à melhoria habitacional, reformas, instalação de infra-estrutura, serviços e equipamentos públicos urbanos e/ou comunitários.

² Cumpre registrar, todavia, que o tratamento do esgoto é inexistente, sendo lançado *in natura* nos cursos d'água da cidade. Somente agora é que está sendo concluída uma Estação de Tratamento de Esgoto pela Saneago, concessionária deste serviço no Estado de Goiás.

³ Em razão da sua magnitude no conjunto dos problemas urbanos de Goiânia, constituiu-se toda uma tradição de organização e mobilização da população das áreas de posse. Mesmo sem o vigor que exibiu em passado recente, a Federação Goiana de Inquilinos e Posseiros - FEGIP ainda é uma referência para grande parte da população instalada nessas áreas.

- a) em loteamentos regulares, nas áreas registradas ou não em nome da Prefeitura, uma vez que há diversos loteamentos anteriores à Lei Federal nº 6.766/79, que disciplina o parcelamento do solo urbano;
- b) em loteamentos irregulares, nas áreas que deveriam servir para a instalação de equipamentos públicos; e
- c) junto aos 55 cursos d'água que cortam o município, o que faz com que se acrescente à irregularidade da ocupação os componentes de risco físico e ambiental. Segundo levantamentos da Prefeitura de Goiânia, são quase 250 ocupações irregulares espalhadas por toda a cidade, atingindo um contingente de mais de 40 mil famílias⁴.

Para enfrentar o problema habitacional do município, a Administração Municipal de Goiânia, nos últimos anos, praticamente se restringiu à implementação de Programas em parceria com o governo Federal, em especial os Programas Pró-Moradia (custeado com recursos do FGTS, mais contrapartida da Prefeitura) e Habitar-Brasil (custeado com recursos do Orçamento Geral da União, mais contrapartida). A título de ilustração, vale a pena registrar que, em 1999, os recursos destinados à habitação foram pouco mais de 1% do Orçamento Municipal.

Nesta gestão iniciada em 2001, que tem à frente o prefeito Pedro Wilson Guimarães (PT), o Governo Municipal definiu sua estratégia de ação a partir do seguinte tripé:

- a) inclusão social e universalização da cidadania;
- b) gestão democrática e popular das políticas públicas; e
- c) requalificação da cidade com desenvolvimento econômico rural e urbano.

Mais do que prioridades, são eixos estruturantes das políticas públicas do município como um todo, não obstante o fato de um destes eixos ter maior relação com uma política específica. É o que ocorre, por exemplo, com o segundo eixo e o Orçamento Participativo, a propósito, uma marca da atual gestão, seguindo uma salutar orientação que vem se difundindo em diversas partes do Brasil.

Com base nesta estratégia, pretende-se imprimir indelevelmente no município um ritmo administrativo e um estilo de governar que dê atenção às demandas da população e garanta acesso às informações necessárias para que os cidadãos possam opinar com conhecimento de causa acerca das prioridades para investimento do dinheiro público. Em suma, trata-se de conferir reais poderes à população para definir, através de sua participação em fóruns democráticos, os rumos das

⁴ Fonte: COMOB/SEPLAM (1999).

políticas públicas do município. Impõe-se, para tanto, a superação do fosso que historicamente se estabeleceu entre os cidadãos e os seus representantes - mesmo nos casos em que estes tenham sido legitimamente eleitos, já que esta é uma condição necessária porém insuficiente para a materialização de uma democracia substantiva.

Eis a razão por que orientar a administração para uma relação a mais estreita possível entre o município e a sociedade. Seguramente, isso possibilitará não só uma gestão mais democrática como também mais eficiente, com fortes implicações na elevação da qualidade de vida dos goianienses a partir da implementação das políticas definidas democraticamente.

No que respeita especificamente à Política Habitacional, os eixos estratégicos do Governo Municipal espelham-se em seus alicerces⁵, que se estruturam a partir das seguintes colunas principais:

- a) integração com outras políticas municipais - como as de meio ambiente e de ordenamento territorial - como forma de garantir, por um lado, a racionalização dos investimentos públicos e, por outro, a inserção das ações setoriais numa mesma estratégia, visando a elevação da qualidade de vida dos moradores da cidade;
- b) atenção às diferentes nuances do déficit habitacional como forma de materialização do conceito de moradia digna, que envolve - além do acesso a uma casa, que é, de resto, indispensável - a implantação dos serviços e equipamentos públicos essenciais, a regularização fundiária, a instalação de infra-estrutura, dentre outros elementos;
- c) efetivação dos mecanismos de participação dos beneficiários nos destinos da Política Habitacional, destacando-se a reativação do Conselho Municipal de Habitação e a intensificação do trabalho social em todas as áreas de intervenção com a constituição ou fortalecimento de canais participativos apropriados, a fim de oferecer ao público beneficiário condições reais de opinar acerca de alternativas postas pelo Poder Público;
- d) realização de estudos e pesquisas na busca de soluções habitacionais apropriadas à realidade de Goiânia, que sejam compatíveis com a demanda apresentada por seus moradores, com prioridade para as ações que minimizem os transtornos sociais, econômicos e culturais para a população usuária;
- e) valorização das iniciativas da própria população na solução de sua carência habitacional, conciliando-as com as ações do Poder Público

⁵ É bom notar que se trata de um esforço voltado para superar a dispersão das ações do município no setor urbano-habitacional, a fim de conferir-lhes um grau de articulação digno de se caracterizar como uma política.

Municipal, postura esta que vai ao encontro de uma série de reivindicações históricas dos grupos populares, tais como: respeito à identidade sociocultural impressa nos espaços produzidos coletivamente; respeito à rede de sociabilidade e de vizinhança; respeito à economia local e às estratégias de sobrevivência alavancadas pela população;

- f) construção de parcerias com entidades da sociedade civil para a implementação de projetos habitacionais, de preferência incorporando modalidades construtivas inovadoras; e
- g) construção de indicadores de mensuração dos resultados das ações da Política Habitacional, a fim de aparelhar o Poder Público de instrumentos eficazes para avaliação de suas intervenções na realidade do município.

2 Projeto de Urbanização do Jardim Goiás I: um Aprendizado no Processo de Afirmação da Cidadania

Localizado na região sudeste de Goiânia, a cerca de 3,5 km do centro da cidade, o Jardim Goiás I, com área aproximada de 90 mil m², é um loteamento implantado ainda na década de 50, tendo sido parcialmente ocupado, de forma espontânea, por população de baixa renda da capital goiana, em sua maioria advinda de Estados da Região Nordeste.

A ocupação realizou-se principalmente nas áreas destinadas à implantação de equipamentos públicos, mas também atinge lotes particulares, áreas destinadas ao sistema viário e outras de risco. O solo tem a particularidade de possuir diversas minas d'água, o que impõe algumas limitações físicas e ambientais à permanência da população no local⁶. Acrescentam-se ainda como fatores de limitação, a sua localização próxima à nascente do Córrego Botafogo - um dos mais importantes da cidade - e o escoamento de águas pluviais oriundas do estacionamento do Estádio Serra Dourada.

Devido à sua importância, à antigüidade do processo de ocupação e à tradição de luta dos seus moradores, a área foi incluída num Programa Habitacional elaborado pela Prefeitura Municipal de Goiânia, através da SMO/COMOB, conveniada com o Governo Federal. Trata-se do Programa Pró-Moradia/97, que tem como objetivo garantir qualidade de vida a famílias moradoras em área de risco (social e físico) e com renda familiar predominante de até três salários mínimos. Sua execução envolve um planejamento enfocando o elemento humano e suas necessidades de infra-estrutura e de espaços públicos de lazer, sem esquecer o

⁶ De acordo com levantamento da equipe social que atua no local, são 539 famílias de posseiros nesta área.

componente ambiental. Os recursos são provenientes do FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e do Tesouro Municipal, tendo como agente financeiro a Caixa.

Dentre as modalidades de intervenção do Programa, destacam-se as seguintes:

- a) recuperação das áreas de proteção de mananciais degradadas por ocupações irregulares;
- b) urbanização e regularização fundiária de áreas passíveis de consolidação;
- c) implantação de serviços de infra-estrutura básica, erradicação das situações de risco e garantia de que as áreas liberadas não sejam ocupadas, dando-lhes destinação adequada;
- d) incentivo à participação da população em todos os momentos do projeto; e
- e) remoção das famílias - quando for absolutamente inevitável - para áreas próximas às intervenções, preferencialmente dentro da mesma área em local adequado para habitação.

2.1 Aspectos metodológicos do trabalho social

A intervenção no Jardim Goiás I apresenta algumas particularidades que a diferencia de outras desenvolvidas pela SMO/COMOB. Como o projeto arquitetônico prevê a construção de moradias verticalizadas - solução adotada em razão da necessidade de desadensamento e otimização da área destinada ao remanejamento das famílias - o trabalho social será de fundamental importância para garantir que a alteração do hábitat provoque o mínimo transtorno possível nas redes sociais, culturais e econômicas construídas pela população. É de se prever, por exemplo, uma exigência de árduo trabalho educativo em razão das novas demandas provocadas pelo regime de habitação condominial.

O trabalho social orienta-se pela preocupação de oferecer à população um canal aberto para discussão política e técnica como meio para o exercício da cidadania plena, o que lhe permite orientar a intervenção do Poder Público para a melhoria da sua condição de vida. Durante este processo, os moradores têm, gradativamente, compreendido as atribuições distintas do Poder Público e da população, como seu compromisso de, uma vez instalado o condomínio, tratar adequadamente os espaços coletivos que necessitam de manutenção. Outro ponto importante é levar ao conhecimento da população a importância dos equipamentos públicos e sociais disponíveis para o bem-estar coletivo.

Para desenvolver esta proposta, estão sendo utilizados instrumentos, tais como reuniões com os moradores e suas associações, discussões

com lideranças de bairro e religiosas, realização de palestras educativas, expedição de boletins informativos, visitas domiciliares e encaminhamentos de pessoas da comunidade local para entidades prestadoras de serviços, quando necessário.

É prioritário o contato direto e contínuo da equipe social com o usuário, para que estas atividades sejam planejadas e orientadas para atender às necessidades reais da população e garantir o bom desenvolvimento do projeto como um todo. As visitas sociais têm papel importante, pois representam a oportunidade de um contato direto e individualizado com as famílias e suas demandas. Neste momento, são levantadas questões que, muitas vezes, não são abordadas em reuniões mais amplas.

As reuniões são um espaço político para o qual toda a comunidade é convidada a participar, para que se efetue uma troca de informações sobre o andamento do projeto, ocasião em que também poderão ser eleitas as prioridades tanto do trabalho físico quanto do social.

As palestras, com caráter educativo, versam sobre temas de interesse da população usuária - previamente levantados no contato diário - e visam ao repasse de informações necessárias à qualificação do próprio processo participativo e ao atendimento de demandas da vida pessoal ou profissional dos moradores.

Outra atividade desenvolvida pela equipe social é a assessoria aos movimentos sociais e lideranças locais, a fim de que estas possam tomar iniciativas autônomas que garantam o prosseguimento do trabalho social, inclusive atentando para a necessidade de monitoria no processo administrativo do condomínio a ser instituído quando os moradores forem transferidos para os apartamentos. Vale ressaltar que o trabalho da SMO/COMOB nas áreas de intervenção é transitório. Porém, pretende-se que o seu resultado seja contínuo.

O trabalho social estende-se pelo período de seis meses após o término das obras, podendo ser prorrogado caso necessário. Através do fortalecimento da parceria com os movimentos organizados já existentes no local, pretende-se criar condições para que a própria comunidade possa administrar os problemas, à medida em que forem surgindo e terem iniciativa para encaminhar as reivindicações aos órgãos competentes. O trabalho social, portanto, visa garantir o desenvolvimento e a sustentabilidade do projeto, considerando as especificidades de cada situação e tendo como elemento central a participação da população da área de intervenção.

Cumpre lembrar ainda que o trabalho técnico no Jardim Goiás I, assim como ocorre em outras áreas de intervenção da SMO/COMOB, envolve a atuação de duas equipes: uma social, formada por assistentes

sociais e estagiárias de serviço social, e uma física, formada por engenheiros, estagiários de engenharia e arquitetos. O trabalho socioeducativo proposto visa contribuir na construção do conhecimento desta população, a partir das relações sociais existentes, sempre norteadas pela busca da melhoria da qualidade de vida e pela prática da cidadania. Todavia, compreende-se que o trabalho educativo somente será efetivado com qualidade se houver a mobilização das entidades e a participação ativa e direta da população. É neste sentido que as equipes sociais vêm atendendo nos escritórios avançados, localizados próximos às áreas de intervenção, buscando realizar um trabalho coeso e integrado à comunidade.

3 Desafios a Enfrentar

Do ponto de vista conceitual, os instrumentos básicos da democracia representativa visam garantir a incidência da opinião dos cidadãos nos mecanismos decisórios das políticas públicas. Com efeito, a democracia em sua real expressão somente se concebe onde o povo tenha poder real de decisão. Como se sabe, Rousseau - defensor da democracia direta - não se contentava com as chamadas instituições representativas, mas estas são as que têm caracterizado o regime democrático no Estado contemporâneo.

No Brasil, o processo constituinte experimentado recentemente, revestido das aspirações democráticas duramente reprimidas pelo regime autoritário imposto ao país em 1964, expressou já desde o seu início a intenção de transcender os limites da democracia representativa. Não foi outra a diretiva apontada pela grande mobilização que o precedeu e pela participação efetiva expressa nas célebres Emendas Populares, ritual que impregnou a própria Carta Magna de todos os anseios de participação represados por anos a fio.

Eis que temos não só o restabelecimento dos instrumentos da democracia representativa, mas a sua ampliação, a ponto mesmo de incorporar mecanismos de democracia direta, dentre os quais se destacam as Iniciativas Populares de Lei e a instituição de diversos conselhos de gestão de políticas públicas. Esta orientação geral se expressa de forma lapidar no parágrafo único do artigo primeiro da Constituição Federal de 1988, a assim chamada Constituição Cidadã, onde se lê:

Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Esta simples expressão, que para alguns pode ser encarado como puro elemento retórico, para os que empenharam seu sangue e suor em favor do restabelecimento das liberdades políticas e pela construção de um efetivo regime democrático no Brasil, o significado é bem outro: soa mesmo como música para os ouvidos, daquelas que se ouvem com o prazer redobrado de se reconhecer em seus acordes. Além do mais, as suas conseqüências práticas são notórias.

Com efeito, o povo - que antes necessitava de representantes para fazer-se ouvir nos espaços institucionais - hoje pode dar seu recado *diretamente*, e com força de lei. Não bastasse isso, já é palpável o desenrolar de um movimento que promete revolucionar politicamente o nosso país, sociedade civil e Estado. Trata-se da marcha rumo à construção de uma efetiva cultura democrática, mesmo que ainda haja muito chão pela frente e muitas resistências a vencer.

O seguimento do calendário de renovação institucional no período pós-Constituinte veio trazer novidades e alentos ao movimento pela democracia, com destaque para as experiências de controle e acompanhamento das políticas públicas implementadas por governos municipais de orientação popular, hoje plenamente consolidadas, como é o caso do Orçamento Participativo. Goiânia, filiada a esta tendência inovadora, tem procurado imprimir como marca fundamental de sua administração a participação efetiva da população na definição das políticas que afetam o seu dia-a-dia.

E esta é também a base da Política Habitacional, conforme já foi destacado na introdução deste trabalho. A partir da experiência que vem se desenrolando no Jardim Goiás I, é possível indicar alguns dos principais desafios a serem enfrentados, a fim de se garantir a participação real e não só retórica nos projetos de intervenção em assentamentos irregulares, dentre os quais gostaríamos de destacar os seguintes:

- a) integrar a Política Habitacional com outras Políticas Públicas, a fim de superar os guetos corporativos que fragmentam a ação administrativa e dificultam a transparência dos atos do Poder Público e propiciar ações em parceria;
- b) pensar a intervenção nos assentamentos irregulares, a partir de sua interação com a cidade, integrando-os e ao mesmo tempo preservando os elementos definidores de sua identidade comunitária, cuidando ao mesmo tempo de superar hostilidades a partir de uma relação de tolerância mútua e investir em educação para a cidadania, na busca da assimilação de distinções básicas, como público e privado, direitos e deveres, que venham ser refletidas em práticas democráticas na comunidade e na cidade;
- c) propiciar à população envolvida nos projetos reais condições de opinar acerca de alternativas de intervenção e não apenas sancionar uma

proposta feita pelos técnicos da Prefeitura, por mais bem intencionada que esta seja; e

- d) realizar pesquisas e sondagens constantes juntos aos moradores, a fim de colher elementos que possam redirecionar as políticas públicas do município na perspectiva do seu aperfeiçoamento para consecução de resultados afins com as demandas da população.

Como se pode notar, o enfoque metodológico aqui defendido toma o cidadão como centro, mas não se está querendo sugerir, demagogicamente, que ao povo tudo é permitido. Pretende-se afirmar - isto sim - que para uma tomada de decisões verdadeiramente democrática ela deve se dar a partir de alternativas reais a serem apresentadas e discutidas exaustivamente, inclusive os seus riscos e limites, sejam estes de natureza física, ambiental, econômica, social, cultural ou mesmo legal.

É verdade que o povo não pode tudo, e dizê-lo de outra forma seria uma irresponsabilidade, mas também é verdade que a única maneira de comprometê-lo até o fim com a implementação e sustentabilidade de um determinado projeto é torná-lo co-autor - e cúmplice! - das escolhas tomadas. Eis por que sua participação é imprescindível.

Ao se postular a defesa do método democrático - ou seja, aquele em que os interessados em tal ou qual decisão tenham possibilidade de decidir livremente sobre sua implementação - como o melhor método para tomada de decisões, não quer dizer que ele seja o mais fácil. Talvez ele seja até mesmo o mais difícil, tanto assim que sempre há quem ache que ele nunca foi implementado, pelo menos de maneira satisfatória. É precisamente neste vácuo entre o ideal e o possível que deve atuar o trabalho de educação política, que se expressa não só por atividades de capacitação mas também - e, quiçá, sobretudo - por práticas efetivamente democráticas.

Os esforços na perspectiva da educação para a cidadania são muito importantes para a materialização da estratégia metodológica aqui postulada. A assimilação de conceitos, tais como público e privado, direitos e deveres por parte da população, é *conditio sine qua non* para o sucesso de todo o trabalho social. Caso contrário, é muito difícil evitar que os interesses particulares prevaleçam sobre os de caráter coletivo ou público, mesmo a ponto de obstaculizar ou até inviabilizar a implementação de uma certa proposta de intervenção.

Este enfoque é também necessário para que se obtenha uma redefinição das relações entre a comunidade objeto da intervenção e a cidade como um todo. Não raro, mais especialmente em áreas faveladas, a relação com o entorno é conflituosa. É preciso evitar que a ocupação irregular seja simplesmente assimilada ao entorno, uma vez que isso desmantelaria toda uma teia de relações socioculturais indispensáveis

à manutenção de sua identidade como grupo dentro de uma sociedade maior.

Por outro lado, é impensável realizar uma intervenção apenas superficial, uma vez que - a pretexto de preservar a autonomia dos moradores - isso não tocaria no cerne dos problemas enfrentados pelos moradores, que é precisamente a condição de carência que afeta negativamente a qualidade de vida dos moradores. São fatores complexos que somente uma lente apurada consegue perceber e tratar adequadamente, mas o trabalho social deverá estar atento para não negligenciá-los.

Como todo trabalho educativo, os resultados somente podem ser conferidos a longo prazo, razão por que se deve apontar indicadores que possam sugerir se o caminho está sendo corretamente trilhado. Ao fim e ao cabo, é a interlocução franca e aberta com os moradores que poderá indicar distorções e propor eventuais correções de rumos. Simples de dizer, mas difícil de praticar, dificuldade esta que não deve desanimar se pauta pela superação de desafios.