

Programa Bairro Legal

Coordenação da Metodologia dos Planos de Ação Habitacionais e Urbanos

METODOLOGIA CONSOLIDADA PARA A ELABORAÇÃO DE PLANOS DE AÇÃO HABITACIONAIS E URBANOS
para áreas em situação de risco pela exclusão sócio-econômica e a violência.

Produto

P4

julho de 2003

Autoria

LabHab

Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP

Executor:

LabHab

Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

Contratada:

FUPAM

Fundação para Pesquisa Ambiental

Mediação:

SEHAB/PMSP

Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo

Contratante:

BIRD

Banco Mundial

Promotor:

Cities Alliance

Cities Without Slums

Equipe Técnica

Maria Lucia Refinetti Martins

Coordenação Geral

João Sette Whitaker Ferreira

Coordenação Executiva

Giselle Megumi Tanaka, José Eduardo Baravelli, Paulo Emilio Buarque Ferreira, Ana

Carolina Louback Lopes

Arquitetos Pesquisadores

Fernanda Accioly Moreira, Gustavo Pires de Andrade Neto, Patrícia Tavares de Freitas,

Renata Rocha Gonçalves, Wagner Isaguirre Amaral

Estagiários

Caio Boucinhas, Francisco Assis Comaru, Klara Kaiser Mori, Laura Machado de Mello

Bueno, Maria Lucia Refinetti Martins, Ricardo Moretti

Consultores

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	4
2. A VIOLÊNCIA URBANA E O PLANO DE AÇÃO BAIRRO LEGAL	7
3. PRINCÍPIOS ESTRUTURADORES DO PLANO DE AÇÃO	19
4. ESTRUTURAÇÃO DO DIAGNÓSTICO	31
5. ESTRUTURAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO – ETAPA PROPOSITIVA	43
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
7. BIBLIOGRAFIA	60
8. ANEXOS	
ANEXO 1	
Procedimentos participativos adotados pelas três assessorias envolvidas no Plano de Ação do Programa Bairro Legal	61
Etapa de elaboração dos Diagnósticos	
ANEXO 2	
Esquematização da proposta de gestão do Plano de Ação Bairro Legal / Jardim Ângela-sp	78
ANEXO 3	
Planos de Ação Habitacional e Urbano: ponto de inflexão das políticas urbanas em São Paulo	79
ANEXO 4	
Proposta inicial de Metodologia para o Plano de Ação	87

1. INTRODUÇÃO

O Plano de Ação Habitacional e Urbano - Programa Bairro Legal é uma ação de política pública visando a melhoria das condições de extrema exclusão sócio-econômica e de violência vividas pelos bairros de periferia.

Trata-se de um conjunto de ações e diretrizes integradas em territórios contínuos e delimitados, ocupados predominantemente por população de baixa renda, com o objetivo de contribuir para a melhoria do *habitat* nessas regiões excluídas da cidade formal, entendendo-se por esse termo todo o conjunto de aspectos físicos, sócio-ambientais e econômicos que contribuem para uma qualidade de vida urbana digna. Para tanto, o Plano contempla desde intervenções nas condições de moradia e no ambiente construído de seu entorno, passando pela estruturação urbana da região e sua conexão com o perímetro consolidado da cidade, até melhorias das dinâmicas sociais e econômicas que permitam a re-inserção da população no tecido social e no mercado econômico formal.

Do ponto de vista habitacional, o Plano de Ação compreende a urbanização e regularização de favelas e loteamentos irregulares, a melhoria de conjuntos habitacionais, e a produção de novas moradias. Assim, objetiva-se promover a articulação de ações habitacionais com as políticas inter-setoriais de implantação e melhoria de parques, praças, equipamentos de saúde, educação, cultura e esportes, além da complementação das redes de infra-estrutura viária e de drenagem urbana.

Além disso, como será detalhado mais adiante, o Plano de Ação pressupõe uma forte atenção para os aspectos de gestão da política pública, no sentido de articular em sua elaboração e implantação todos os agentes sociais envolvidos, particularmente as instâncias governamentais locais. O Plano procura resgatar a transversalidade das políticas públicas inter-setoriais e pressupõe a participação popular em todas as suas fases.

A motivação para a elaboração do Plano de Ação partiu do interesse demonstrado pela Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo e pelo Programa *Cities Alliance – Cities Without Slums*, do Banco Mundial, em desenvolver uma ação habitacional e urbanística em três dos distritos de maior exclusão sócio-econômica da cidade, e que apresentavam índices significativamente altos de homicídios: Brasilândia, Cidade Tiradentes e Jardim Ângela. Assim, a questão da violência urbana e a preocupação em promover políticas que pudessem de alguma forma amenizá-la apareceram desde o início como aspectos motivadores para a realização do plano, e se tornaram um elemento central de reflexão durante a sua elaboração.

A justificativa da necessidade premente de retomada da ação do Poder Público nessas três regiões se relaciona ao processo histórico de formação da sociedade brasileira, de sua “industrialização desigual”, e da constituição das periferias urbanas excluídas, sobre cuja matriz arcaica recaíram, para piorar o quadro social e urbano, os efeitos socialmente e economicamente perversos da atual “globalização neoliberal”. Um texto apresentando esse quadro histórico pode ser lido no **ANEXO 3** deste documento.

Apoiando-se na idéia dos “Planos de Ação” como instrumento de planejamento urbano mais ágil do que metodologias tradicionais, localizado e centrado nos agentes, conforme tendência apontada na conferência HABITAT II, da ONU (Istambul, 1996)¹, o LabHab-FAUUSP elaborou, por iniciativa da sua então coordenadora, professora Erminia Maricato, uma “Proposta Metodológica Inicial”, em novembro de 2002.

A partir daí, o próprio LabHab se encarregou de acompanhar o desenvolvimento metodológico dos planos, que foram elaborados a partir da “Proposta Inicial de

Metodologia para o Plano de Ação” (apresentada no **anexo 4**, ao final deste documento) por três equipes diferentes, para cada um dos três distritos: o próprio LabHab para o Jardim Ângela, a assessoria técnica GTA para a Brasilândia, e a assessoria técnica Usina, para o plano de Cidade Tiradentes.

O presente documento apresenta uma metodologia consolidada para a elaboração de um Plano de Ação Habitacional e Urbano em bairro de extrema exclusão e violência. Ele não substitui nem anula o documento “Proposta Inicial de Metodologia para o Plano de Ação”, mas o complementa, e é por essa razão que aquele texto inicial está sendo apresentado, revisado, junto a este. Ambos devem ser, portanto, apreendidos em seu conjunto. A diferença entre eles está no fato de que o primeiro, a “Proposta Inicial”, propunha encaminhamentos e diretrizes metodológicos básicos e imprescindíveis para a consecução dos trabalhos. A presente “Metodologia Consolidada” se baseia, por sua vez, nos resultados da experiência empírica de elaboração dos planos nos três distritos citados a partir da proposta metodológica inicial.

Assim, considerando-se que são três trabalhos elaborados por três equipes, a metodologia foi sendo construída de modo que pudesse abranger a diversidade, tanto dos distritos estudados quanto das equipes que os desenvolveram. Isso dá ao produto uma abrangência muito maior, pois reúne condições que permitem sua replicabilidade em situações diversas, sem que se trate de um receituário. A crítica à adoção de modelos sem mediações é justamente seu ponto de partida.

Vale lembrar que um dos aspectos mais importantes da metodologia do Plano de Ação é seu aspecto dinâmico, fortemente centrado na sua incorporação pelos agentes sociais envolvidos, e portanto sujeito a uma diversidade de variáveis imponderáveis, que surgem ao longo de sua elaboração. Este documento tenta, na medida do possível, sistematizar esses eventos, de tal

¹ “Maricato, Erminia, “Planos de Ação com participação dos atores-chaves”, in Bonduki, 1996.

forma que possam tornar-se mais previsíveis e facilmente abordados em ocasiões futuras.

Assim, cabe ressaltar, para concluir, que a presente "Metodologia consolidada" tem um caráter propositivo e operativo, com o objetivo de poder ser utilizada em outras experiências de planos do mesmo tipo em outras situações e realidades urbanas de todo o país, particularmente nas cidades médias e grandes, onde a exclusão e a violência fazem parte da realidade de suas populações.

A presente metodologia se organiza da seguinte forma: primeiramente, seguindo o adotado também na "Proposta Inicial de Metodologia", é feita uma discussão conceitual a respeito do tema específico da violência, como já dito uma das questões motivadoras do Plano. Embora possa parecer que tal exercício conceitual não se encaixe em uma discussão metodológica, o objetivo que se deu ao plano de contribuir para a diminuição da situação de violência acentuada vivida pelos bairros estudados nos obriga não só a entender melhor quais as correlações efetivas entre violência e ambiente construído, como a estabelecer de que forma o plano pode ou não efetivamente cumprir esse papel.

Em um segundo momento, é apresentada a discussão metodológica propriamente dita, a saber os passos a seguir, as etapas metodológicas para garantir um processo consistente de elaboração e implantação do plano. Nessa seção, trataremos também especificamente da questão da gestão, da participação popular, e da estruturação concreta das propostas a serem feitas. Por fim, trataremos em anexo a relação dos principais indicadores utilizados.

2. A VIOLÊNCIA URBANA E O PLANO DE AÇÃO BAIRRO LEGAL

(José Eduardo Baravelli e João Sette Whitaker Ferreira)

A violência urbana, vivida de forma intensa nos distritos periféricos de maior exclusão sócio-econômica, foi um dos elementos motivadores para a elaboração do Plano de Ação. Conforme colocado no documento inicial "Proposta Metodológica Inicial do Plano de Ação" (LabHab, 2002), um dos objetivos do trabalho era contribuir para a redução dos indicadores de violência por meio de intervenções do poder público e da sociedade civil orientadas por ações e atividades de curto, médio e longo prazo. Entretanto, já naquele documento se alertava para a necessidade de se buscar um forte embasamento científico para definir quais são as fontes geradoras da violência nos distritos e quais são as prioridades para seu enfrentamento.

Evidentemente, o ambiente construído está longe de constituir a única fonte estimuladora da violência urbana, e nunca se negou, desde a formulação inicial do Plano de Ação, que a violência urbana se relaciona diretamente com o desemprego e a macro-política econômica, sendo decorrência também dos desequilíbrios sociais gerados tanto pela estrutura histórica da sociedade brasileira como pelas políticas de alinhamento ao modelo econômico da globalização neoliberal, adotadas nos últimos 15 anos.

Ainda assim, o desafio do Plano de Ação, no que diz respeito à violência, é o de definir, no que se refere ao Habitat, o que está ao alcance do poder público municipal e da comunidade moradora desses bairros para minimizar os indicadores de violência, em que pese as suas determinações mais amplas.

Dessa forma, a discussão da violência permeou o desenrolar dos trabalhos de elaboração do Plano de Ação. A discussão científica sobre a violência e sua relação com o ambiente construído ainda é incipiente, sendo extremamente complexo o exercício de verificar se existem ou não correlações diretas entre os altos índices de violência verificados nos três distritos estudados e sua situação e extrema exclusão sócio-econômica. As equipes que elaboraram os planos nos três distritos se depararam com bases de dados não compatíveis entre si, e as

definições entre crime, violência e situações de insegurança urbana não estavam claras. Por isso, o trabalho empírico junto à população local foi determinante para que cada equipe fosse constituindo uma base teórico-prática razoavelmente consistente sobre a problemática da violência nos três distritos em que atuaram. De forma geral, essa experiência empírica consolidou o entendimento de que regiões de extrema exclusão sócio-espacial e marcadas por uma significativa ausência do Estado estão sim mais sujeitas a situações de violência, seja ela gerada pela precariedade sócio-ambiental, seja pela ação do crime organizado atuando de forma sistemática e hegemônica justamente nos espaços vazios deixados pelo Estado. Como coloca Luiz Carlos dos Santos, coordenador do Movimento Atitude pela Paz, da Zona Sul paulistana, e exemplo de quem vivencia empiricamente a violência urbana, “o que explica a violência é a ausência do Estado”².

Para contribuir no amadurecimento dessas questões, foram procurados os serviços de três consultorias específicas sobre a questão da violência. O Laboratório de Economia Social, da PUC-SP, conseguiu encontrar uma chave de análise conjunta para os bancos de dados de mortalidade por homicídio no município de São Paulo produzidos pelo PRO-AIM – Secretaria Municipal de Saúde, e pela Fundação Seade, cujas diferenças metodológicas, a princípio, impossibilitavam seu pleno aproveitamento para a análise específica dos índices de homicídios. Além disso, o laboratório promoveu a espacialização georeferenciada dos dados, que os bancos não apresentavam originalmente. A *Oficina de Idéias*, também da PUC-SP, trabalhou a questão do “protagonismo juvenil” como um elemento central para a diminuição da condição de violência vivida nos bairros de extrema exclusão sócio-econômica e espacial. Por fim, a

² “Moradores da periferia pedem paz, no dia do desarmamento”, O Estado de S.Paulo, 10 de julho de 2003, p.C5.

Instituto São Paulo contra a Violência trouxe contribuições teóricas para subsidiar as discussões.

Assim, como já foi dito, um texto sobre a violência poderia parecer deslocado em relação à proposta metodológica aqui apresentada. Entretanto, levando em conta que essa questão foi motivadora do próprio plano, **uma análise conclusiva sobre todos os aspectos discutidos ao longo da elaboração dos planos nos três distritos faz-se essencial, até mesmo para entender porque o Plano de Ação Habitacional e Urbano pode sim contribuir decisivamente para a melhoria das condições de violência em bairros de extrema exclusão sócio-espacial.** As reflexões apresentadas a seguir sintetizam, na medida do possível, o conjunto das contribuições produzidas tanto pelas três equipes responsáveis pelos planos nos três distritos, como pelas consultorias especializadas. Buscam estabelecer um escopo inicial – pois tornou-se claro que essa discussão ainda deve evoluir significativamente – de reflexão sobre a questão da violência, fazendo as necessárias correlações entre crime, violência e ambiente construído.

2.1 VIOLÊNCIA E CRIME

O Plano de Ação do Bairro Legal não é um plano habitacional e urbano contra a criminalidade. Ele é um plano habitacional e urbano contra a violência. Ao tentar manter o foco dos diagnósticos e propostas do Plano de Ação sobre uma percepção social – a violência³ – ao invés de um conceito jurídico – o crime⁴ –

³ Zaluar, 1994, p.28: “Violência vem do latim *violentia*, palavra que remete a *vis* (força, vigor, emprego de força física ou dos recursos do corpo para exercer força vital). Essa força torna-se violência quando ultrapassa um limite ou perturba acordos tácitos e regras que ordenam relações, adquirindo carga negativa ou maléfica. É, portanto, a percepção do limite e da perturbação (e do sofrimento que provoca) que vai caracterizar o ato como violento, percepção essa que varia cultural e historicamente”.

esta Metodologia não quer chamar atenção para um problema conceitual. Trata-se apenas de tornar possível a primeira e mais pragmática das decisões de planejamento: a escolha da escala em que podem ser levantadas soluções habitacionais e urbanas para problemas de segurança pública da população dos bairros periféricos das cidades brasileiras.

Este recorte só pode ser feito sobre o universo mais amplo da chamada “violência urbana”. A respeito desta expressão, o geógrafo Marcelo Lopes de Souza comenta que a violência se mostra propriamente urbana quando “as diversas manifestações da violência interpessoal explícita, além de terem lugar no ambiente urbano, apresentam uma conexão com a espacialidade urbana e com problemas e estratégias de sobrevivência que revelam ao observador particularidades ao se concretizarem no meio citadino, ainda que não sejam exclusivamente ‘urbanos’ (a pobreza e a criminalidade são evidentemente fenômenos tanto rurais quanto urbanos) e sejam alimentados por fatores que emergem e operam em diversas escalas, da local à internacional” – (Souza, 2000, p. 52).

São estas escalas urbanas da violência que precisam ser definidas, e a do Plano de Ação Bairro Legal prende-se à dos distritos municipais de São Paulo. Se, por um lado, esta escala inclui integralmente, no âmbito do Plano de Ação, fenômenos de violência urbana que não são tipificados como crime, tais como a escassez de equipamentos públicos na periferia da cidade, por outro lado inclui apenas parcialmente ações criminosas cuja violência obedece a uma racionalidade que em muito ultrapassa os limites físicos e técnicos em que pode atuar o Plano de Ação e que exigem intervenções no sistema de policiamento e

⁴ No Código Penal brasileiro, este são classificados em categorias como: crimes contra a pessoa (que incluem o homicídio), crimes contra o patrimônio (que incluem o latrocínio), crimes contra a incolumidade pública (que incluem crimes que atentam contra a saúde pública, como o tráfico de drogas), etc.

justiça, nos valores postos em circulação pela cultura de massas, no desempenho econômico da cidade e do país.

Assim, a respeito da violência urbana, o Plano de Ação se propõe a:

1) Reduzir de forma direta e passível de avaliação quantitativa as dimensões da violência que se limitam às estratégias de vida citadina nos distritos municipais, ainda que eventualmente não se configurem como casos das tipologias penais. Trata-se neste caso da privação em escala local de direitos básicos reconhecidos na Constituição brasileira, que compreendem o direito à educação, habitação, saúde, ao trabalho e à vida com dignidade, assim como das situações difusas e generalizadas de violência decorrentes dessas privações: violência doméstica, violência ligada ao alcoolismo, violência do trânsito, atos violentos praticados em áreas de grande precariedade urbana (falta de iluminação, becos abandonados, terrenos baldios e parques abandonados...) etc.

2) Reduzir de forma indireta e sem possibilidade de avaliação quantitativa dimensões da violência que se articulam a aspectos da vida citadina nos distritos municipais, mas que obedecem a uma racionalidade criminal que não é mais articulada por indivíduos e oportunidades, nem mesmo por quadrilhas e suas estratégias, e sim pelo que Luiz Eduardo Soares chama de “operadores do mercado clandestino do crime”, responsáveis pela lavagem de dinheiro nos circuitos financeiros globalizados, pela corrupção que atinge esferas cada vez mais altas da polícia e do judiciário, pelas ações casadas em todo o país entre roubo de cargas, tráfico de drogas e a circulação internacional de drogas e contrabando. Na escala do Plano de Ação, a experiência empírica, e tão somente ela, mostrou ser esta dimensão da violência a responsável pela grande maioria dos homicídios nos distritos estudados, quase todos vinculados ao tráfico de drogas. Além disso,

percebe-se que a ausência do Estado nas regiões periféricas de extrema exclusão sócio-econômica, já comentada na proposta metodológica inicial, gera “terras de ninguém” que propiciam a territorialização do crime organizado nessas regiões. Embora sua solução não possa passar, portanto, apenas por propostas de intervenção espacial na escala do Plano de Ação, é evidente que tal dimensão da violência tem relação direta com o espaço urbano e suas carências.

Manter o foco do Plano de Ação sobre a violência urbana e não sobre o crime não significa, portanto, renunciar ao controle de práticas sociais violentas que eventualmente sejam criminosas. Significa porém admitir que o controle do crime organizado pelos “operadores do mercado clandestino do crime”, na escala do município, não se dará somente por meio de intervenções urbanas e habitacionais, mas por políticas públicas muito mais abrangentes, envolvendo ações federais, estaduais e municipais, no âmbito da justiça, da polícia e do Ministério Público. Entretanto, acredita-se que tais políticas, por sua vez, não podem ter efetividade se não forem acompanhadas de uma ação de melhoria da qualidade do habitat urbano e da precariedade do ambiente construído.

* * *

Os argumentos metodológicos que se seguem se baseiam no contato direto da equipe do LabHab e das outras duas equipes, GTA e Usina, com protagonistas reais da violência nas periferias de São Paulo durante o Pré-diagnóstico e Diagnóstico do Plano de Ação: vítimas e familiares, criminosos, policiais, zonas de confronto. No Brasil, o conhecimento desta configuração violenta e urbana através de dados secundários é em grande parte frustrada seja pela pouca transparência dos registros policiais (Lima, 2000) seja pelos debates inconclusos a respeito da concentração de vítimas de homicídios entre algumas populações pobres e não em outras (Kilsztajn 2003). A primeira versão da Metodologia do Plano de Ação advertia, portanto, sobre a importância da

experiência vivida no reconhecimento da violência brasileira: “A relação entre ambiente urbano e violência carece de evidência apenas para aqueles que não conhecem os espaços marcados pelos altos índices de violência. Com isso queremos dizer que a experiência pessoal é definitiva” (LabHab, 2003).

O Plano de Ação se utiliza metodologicamente de duas fontes de dados para localizar e medir a violência urbana: os dados criminológicos e os epidemiológicos. Nenhum deles se revela mais frutífero e propício para apreender aspectos relacionados à vida comunitária do que a participação popular. Somente através dela será possível dimensionar um plano que contemple o desejo desta população de “se sentir em segurança”: segurança de que a posse da habitação não será questionada, que sua qualidade e densidade poderão ser melhorados, que os serviços públicos atenderão às necessidades de saúde e educação da família, que oportunidades melhores para o trabalho e a autonomia econômica podem acontecer mais próximas dos bairros periféricos, que situações de precariedade urbana que geram insegurança serão solucionadas, etc. Porque estar seguro não é estar livre do crime, mas livre da violência.

2.2 A AÇÃO INDIRETA DO PLANO DE AÇÃO SOBRE O CRIME ORGANIZADO

A metodologia do Plano de Ação reconhece que o crime organizado tem uma racionalidade que ultrapassa o espaço urbano de sua competência. No entanto ela também precisa reconhecer que o crime organizado, principalmente pela vertente do tráfico em varejo de maconha e cocaína, tende a desmantelar dois aspectos centrais dentro os objetivos básicos do Plano de Ação: a força da vida associativa nos bairros periféricos e a eficácia dos programas e equipamentos públicos. Para apontar como estes objetivos integram a proposta do Plano de Ação contra a violência urbana, é importante entender como eles são afetados e podem afetar o crime organizado.

É no esfacelamento que o crime organizado promove na vida associativa, em maior intensidade, e em menor escala nas poucas políticas públicas existentes na periferia, que se torna clara a ideia central emanada pelo Instituto São Paulo contra a Violência na avaliação dos Diagnósticos do Bairro Legal: o crime organizado não só acrescenta mais ocorrências criminais ao cotidiano dos bairros periféricos como também, e principalmente, exacerba o grau de violência urbana “que pode acontecer em decorrência de conflitos e problemas diretamente associados ao crime organizado e também em decorrência de conflitos e problemas que não têm nenhuma relação com o crime organizado (conflitos domésticos, conflitos na escola, conflitos no trânsito, motivos fúteis etc)” e desta forma “aumentar o risco de violência, tanto da violência fatal quanto da violência não fatal” (Mesquita, 2003). O centro de organização e o raio de atuação do crime organizado podem estar além dos limites do bairro, mas ele não se torna com isto um componente isolado no cotidiano de sua população, pois, para praticar a venda a varejo de parte da droga que ela beneficia e trafica internacionalmente, o tráfico de drogas no varejo precisa **obter controle de um território**.

Territorializado, o tráfico de drogas ataca a comunidade e o Estado por duas atividades de controle do espaço que são complementares. A primeira é usurpar do Estado o poder de polícia e, para garantir tal “monopólio da violência”, dissuadir a prática de crimes no espaço ou contra os habitantes do espaço que quer dominar. O resultado final, como se sabe, é a falsa calma e uma sensação de “legitimação moral” do crime organizado como mantenedor da ordem pública, em locais sob permanente estado de sítio, tanto pelo assédio de quadrilhas rivais quanto pela polícia oficial, esta presa pelo tráfico a um ciclo fatal entre a brutalidade episódica e a corrupção endêmica ⁵.

⁵ Segundo um sargento da Polícia Militar, “o crime que acontece de vez em quando faz a polícia se corromper de vez em quando, mas o crime organizado faz a polícia se corromper sempre”. Ou como disse

Nesse sentido, a experiência empírica da elaboração do Plano de Ação mostrou que a atuação da polícia, paradoxalmente, pode contribuir para a disseminação da sensação de insegurança e violência urbanas, à medida que as ações de policiamento comunitário preventivo são menos significativas para a população do que o envolvimento de parte das corporações policiais, como aponta Soares (2003), com o crime organizado.

O segundo esfacelamento que o crime organizado promove em sua ação pelo controle dos bairros periféricos se dá não pela repulsa a seus inimigos, mas pela atração que exerce para obter aliados e “soldados” entre a população local, carente de trabalho, oferecendo tanto uma renda infinitamente superior ao que o mercado formal poderia, eventualmente, propiciar, quanto uma “posição social” compatível com os desejos de afirmação de seus jovens (Caetano, 2002). Como um desses jovens declarou numa das reuniões abertas da Comissão Civil Comunitária da Secretaria de Segurança Urbana, “o problema do tráfico é justamente não ser uma atividade de gente desesperada, é ser uma atividade para ‘os melhores’, que chama o jovem que quer ser o mais inteligente e o mais corajoso”.

Quanto mais se conhece a criminalidade instalada na periferia de São Paulo, mais se percebe a racionalidade econômica que ela assume nestes espaços. Se na escala macro o tráfico não passa de um dos ramos comerciais do crime organizado, na micro ele é uma das únicas e mais atraentes atividades econômicas dos bairros-dormitórios da cidade. Segundo um de seus empregados, “o tráfico é o crime com carteira assinada, é o único trabalho que me fez ser respeitável”.

um “gerente de finanças” do tráfico de drogas: “pra mim, policial é custo fixo, é meu jeito de pagar imposto para o governo”.

De fato, é uma modalidade de crime cada vez mais parecido com uma profissão, com ingresso seletivo, período de experiência, código de conduta (que regula até mesmo benefícios, promoções e prêmios) e remuneração proporcional ao cargo. Sua divisão de trabalho e hierarquia interna é comparável a empreendimentos legais, em que os ocupantes dos cargos mais altos são denominados “gerentes”, representantes locais de um “dono” que, nas grandes cidades, é frequentemente uma “holding” de atividades que oscilam em tomo da marginalidade. Na Zona Sul de São Paulo foi observado durante o diagnóstico um fenômeno exemplar de distanciamento profissional: o controle cada vez maior dos principais pontos de venda de drogas por “gerentes” que nem sequer nasceram e viveram na cidade.

O resultado desta territorialização do tráfico nos bairros pobres pode ser pouco sentido pelo Estado devido à escassez de sua atuação e de interesse nestas regiões. No entanto, para o principal motor de suas melhorias urbanas – a rede de entidades civis e o ativismo da população organizada nas comunidades – seu efeito é devastador. Para dominar o espaço, o crime precisa desorganizar a comunidade e fazer com que o vazio deixado pelo Estado seja preenchido por sua ordem e seus valores.

O contexto dos grandes conjuntos habitacionais, como os existentes em um dos distritos estudados, o de Cidade Tiradentes, aponta uma especificidade interessante quanto a essa questão: neste caso, a condição de “bairro violento” se configura não pela ausência do Estado, mas como decorrência da sua própria ação e presença, ao produzir gigantescos conjuntos habitacionais segregados da cidade formal, distantes das oportunidades de emprego, desprovidos de equipamentos sociais, etc. A origem da violência urbana, neste caso, está diretamente associada à uma política urbano-habitacional pública fracassada, fator de segregação sócio-espacial e violência urbana que foi ressentido até em países desenvolvidos que experimentaram tais políticas, como no caso dos “*grands ensembles*” franceses.

Vale aqui lembrar um recente artigo de Alba Zaluar, onde se adverte que “a recusa em aceitar que novas formas de associação entre criminosos mudaram o cenário não só da criminalidade, mas também da economia e da política no país, deixou livre o caminho para o progressivo desmantelamento nos bairros pobres do que havia de vida associativa” (“A hora da virada”, Folha de São Paulo, 12 abr. 2003).

Reafirmando o ponto inicial metodológico sobre a violência urbana, o crime organizado é um fator constituinte da violência nas periferias, ampliando e desdobrando a violência de seu cotidiano, mas é uma atividade criminal em essência imune à intervenção urbana e habitacional nos distritos municipais⁶. No limite, e a exemplo do que ocorreu na Itália, o crime organizado pode resistir e ampliar sua ação ainda que as condições econômicas da sociedade envolvente melhorem. A clara percepção desta lógica persistente obriga o aparelho repressor do Estado a se responsabilizar integralmente pela eliminação das atividades econômicas subterrâneas desta criminalidade, prendendo e julgando tantos integrantes quanto for necessário para torná-la inoperante.]

O Plano de Ação não pode portanto agir diretamente contra o crime organizado, **mas ele pode atuar a favor da comunidade e dos serviços públicos** que são vítimas tanto da opressão quanto da atração que esta criminalidade impõe ao territorializar o tráfico de drogas. Se não pode agir contra seus atuais integrantes, pode e deve agir para impedir que novos habitantes da periferia integrem seus quadros. Se não se pode destruir diretamente, ao menos no

⁶ Algumas vezes esta incompatibilidade de escalas entre solução urbana e problema de segurança pública se manifesta em torno de iniciativas muito prosaicas. A respeito de uma proposta de iluminação e limpeza de locais de execução e desova dos desafetos do crime organizado, um investigador da Polícia Civil comentou que ela seria incapaz de diminuir a ocorrência destes homicídios, por melhor que fosse realizada, uma vez que “estas mortes não são feitas com cabeça quente”. O único efeito seria a transferência do local da execução, pois “não existe engenheiro ou arquiteto que salve a vida de quem já está jurado pelo crime – só juiz, policial e carcereiro”.

âmbito do Plano de Ação, seus núcleos operativos mais consolidados, pode-se ao menos tentar isolá-los de tal forma que se dificulte sua reprodução e expansão.

Nesse sentido, há um tipo de ação diretamente ligada ao espaço construído que pode ser bastante eficaz na desestruturação da ação operativa do crime organizado. São as intervenções viárias de maior porte em regiões de acessibilidade restrita e por isso controladas geograficamente pelo tráfico, que podem ser capazes de desestruturar tais situações de dominação espacial ao romper esses bolsões através da intensificação dos fluxos de passagem de veículos e pessoas.

A estratégia do Plano de Ação – no que tange à ação do crime organizado – é portanto introduzir a presença do Estado nestes territórios, não para combater o crime no modelo de uma ocupação militar, mas para reerguer a organização comunitária, cessar o recrutamento de novos “soldados do tráfico” e isolar a criminalidade no território a ponto de, então, tornar efetiva a ação do sistema de polícia e justiça, eventualmente aperfeiçoado em suas operações de inteligência e repressão ⁷.

⁷ Reproduzimos os principais pontos da Agenda Mínima para o Controle Eficaz da Criminalidade em São Paulo, lançada em julho de 2001 pelo Ilanud, NEV/USP, Sou da Paz, IBCrim e Instituto São Paulo contra Violência: aumentar a capacidade técnica e científica da Polícia Civil; integrar agências fazendárias, de segurança e justiça contra o crime organizado; criar Corregedoria Geral de Polícia Única e independente, diretamente vinculada à Secretaria de Segurança Pública e composta por membros das forças policiais, no Ministério Público e da sociedade civil; desarmamento amplo da população; melhoria das políticas públicas de tratamento a dependentes químicos; medidas sócio-educativas em meio aberto para o adolescente infrator; valorização do enfoque preventivo para ação policial; monitoramento conjunto por policiais e cidadãos de políticas locais de segurança e prevenção do crime; controle público do sistema penal; extensão do policiamento comunitário.

2.3. A AÇÃO DIRETA DO PLANO DE AÇÃO PARA REDUZIR AS DIMENSÕES DA VIOLÊNCIA QUE SE LIMITAM ÀS ESTRATÉGIAS DE VIDA CIDADINA.

O Plano de Ação adota simultaneamente o viés da criminologia e da epidemiologia ao eleger o homicídio como forma mais clara de mensuração da violência urbana. Pelos bancos de dados da saúde pública, descobrimos os “grupos de risco” especialmente vulneráveis ao fator de mortalidade conhecido como homicídio: os jovens de famílias pobres e de baixa escolaridade, principalmente na faixa etária entre 15 e 25 anos. Desta perspectiva, o Plano de Ação lida principalmente com **grupos humanos** que concentram vítimas em potencial, ainda que muitas delas sejam mortas longe ou mesmo muito longe dos locais que os atestados de óbito registram como suas residências.

Pelos bancos de dados de segurança pública, descobrimos os “locais de risco”, onde há maior probabilidade de haver o registro de ocorrência do crime de homicídio. Desta perspectiva, o Plano de Ação lida principalmente com **espaços públicos e semi-públicos** que concentram crimes em potencial, ainda que, também neste caso, muitos deles matem pessoas que moram longe dos locais que aparecem no registro de ocorrência.

Tanto para grupos quanto para os locais de risco, o Plano de Ação propõe espaços para a atuação conjunta do poder público e da comunidade.

A. Propostas urbanas e habitacionais para locais de riscos

Alguns autores argumentam que o mapeamento dos locais de risco através da participação popular é apenas uma prática paliativa, com pouco efeito prático

para as políticas de segurança pública enquanto não existir uma maior transparência e isenção dos registros policiais no Brasil (Lima, 2000)⁸. Embora seja indiscutível a dificuldade que a imprecisão dos boletins de ocorrência proporciona para a efetivação dessas políticas, a experiência empírica de elaboração do Plano de Ação, com intensa dinâmica participativa, mostrou que esses mapeamentos podem ser um instrumento qualificador dos espaços identificados como inseguros ou perigosos. Seu efeito nunca é tornar indistintamente violento todo o espaço periférico (como costuma acontecer no imaginário das elites brasileiras), mas reafirmar que, mesmo nos distritos municipais com as piores estatísticas criminais, a maior parte dos crimes, violentos ou não, acontece de forma concentrada ao redor de um número pequeno de locais. As oficinas participativas realizadas no âmbito do Plano de Ação nos distritos de Brasilândia e Jardim Ângela permitiram verificar tal fato com surpreendente precisão, o que reforça a ideia de que condições de violência urbana são facilmente apreendidas e espacializadas pela população na sua prática social cotidiana.

Vale atentar, porém, para a diferenciação verificada no caso específico de um grande conjunto habitacional, o de Cidade Tiradentes. Enquanto em regiões periféricas informais como no Jardim Ângela, verificou-se que lugares ermos, sem zeladoria urbana e pouco iluminados, geralmente em meio a favelas ou áreas descampadas, e lugares associados ao domínio do crime organizado (que podem ser os mesmos), concentram a maior parte das ocorrências criminais, a assessoria técnica Usina, que trabalhou em Cidade Tiradentes, apontou para uma maior concentração de ocorrência de crimes justamente na área acessível, e provida de infra-estrutura urbana e iluminação pública, com grande frequência

⁸ As mortes provocadas pela ação policial ainda hoje não são registradas como homicídios pela polícia paulista.

¹⁰ Consultável em www.seade.gov.br/ivi.

de pessoas, redor do Terminal de Ônibus. Em Cidade Tiradentes, a ocorrência de crimes deu-se de maneira homogeneamente espalhada pelo território, não havendo concentração maior em uma ou outra zona, como ocorre em Jardim Ângela. Em compensação, enquanto em Jardim Ângela os lugares inseguros apontados nas oficinas participativas geralmente coincidiam, com exceções, com os pontos de maiores ocorrências criminais, isso não se mostrou verdadeiro em Cidade Tiradentes, onde a população apontou áreas de “medo” distantes das áreas de ocorrência de crimes, mas ligadas a situações de precariedade de urbanização. As razões para essas diferenças certamente estão na forma radicalmente oposta de configuração espacial e urbana desses dois distritos, e mostra o quanto a questão da violência deve ser tratada com o cuidado necessário em relação as especificidades locais.

Uma já consagrada literatura, principalmente em inglês, ensina a prevenir crimes através do *environmental design*, de forma a bloquear as oportunidades para que ocorram crimes violentos, em que a ação criminosa precisa ter a garantia de que vai subjugar fisicamente sua vítima. Todas as ações de prevenção e repressão precisam de um mapeamento atualizado e detalhado tanto do local quanto do horário em que estes crimes se concentram ou se dispersam. **Sobre este mapeamento, se fazem intervenções que visam restringir os deslocamentos dos criminosos ou ampliar os deslocamentos das vítimas, fechando acessos e delimitando propriedades ou desimpedindo e iluminando espaços.**

Acontece com os bares o mesmo que acontece com as ruas: alguns poucos são capazes de concentrar grande quantidade de crimes violentos. A vigilância, que é primeiramente estatística e posteriormente comunitária, deve apontar estes locais para a ação do poder público, considerando que **o município tem poder de polícia quando se trata do uso do solo e das edificações.**

Da mesma forma, propostas específicas de **ordenação viária** terão reflexo sobre a violência do trânsito e **melhorias na iluminação pública** terão certamente um resultado imediato na melhoria de áreas consideradas inseguras. No caso dos equipamentos de lazer e das áreas verdes, essa melhoria é imediata: é comum ver parques ou praças abandonados se tornarem setores de grande insegurança, fato que se reverte através da retomada da ação do poder público e da comunidade na gestão desses espaços.

B. Propostas urbanas e habitacionais para jovens em risco e suas famílias

Como argumenta a pesquisa da Fundação Seade que construiu o Índice de Vulnerabilidade Juvenil, a expressão “jovens em situação de risco” precisa ser entendida, quando se trata de risco de morte violenta, pelo viés da vulnerabilidade ambiental a que um grupo, de antemão fragilizado, está submetido: “A restrição ao uso do termo ‘adolescentes em situação de risco’ decorreu do entendimento de que (...) a sua maior sujeição à vulnerabilidade está na sua condição de adolescente amplamente potencializada pela sua situação de pobreza”¹⁰. Reconhece-se assim que a autonomia relativa e ambígua que os adolescentes desfrutam na família e na sociedade em meio urbano, só constitui fator de risco de violência quando vivenciada nos bairros onde os jovens são incluídos de forma perversa no sistema educacional e de consumo de massa, isto é, na condição de matriculados em escolas de baixa qualidade e consumidores sem renda submetidos aos valores individualistas e hedonistas dos meios de comunicação (Salles, A. L. e Almeida, E. 2000). Diante desta vulnerabilidade, é preciso reconhecer com Luiz Eduardo Soares que “os jovens não caem no abismo, não são atraídos pelo vazio (...) O mundo que pensamos como o avesso da ordem tem densidade e apresenta vantagens comparativas na competição com mundo (...) os jovens pobres nem

sempre estão interessados numa integração subalterna ao mercado, nem sempre estão dispostos a reproduzir o itinerário de fracassos econômicos de seus pais. Vale reiterar: *querem o mesmo que os filhos da elite e das camadas médias. Querem internet, tecnologia sofisticada, computador, mídia, televisão, cinema, teatro, fotografia, artes, cultura, música, dança e esportes*” (Soares, 2003, p.92).

É neste sentido que a equipe da *Oficina de Idéias* organizou em torno do “protagonismo juvenil” a sua contribuição ao Plano de Ação Bairro Legal. Trata-se de articular os programas educativos extra-escolares com a intervenção urbana e, no caso deste Plano de Ação, engajar o jovem no processo de diagnóstico e proposição do Bairro Legal. O protagonismo juvenil não significa o acatamento unilateral e ilimitado de vontades, e sim um instrumento de participação cívica que valoriza a inserção construtiva do jovem na sociedade, quando se faz presente a alteridade básica dos valores comunitários e da instituição pública.

Entretanto, o protagonismo juvenil - sem que se renegue sua indiscutível importância - não pode ser uma ação isolada, sob pena de dar ao jovem, através de uma atividade integradora à vida comunitária e por isso positivadora de seu bem-estar social, a falsa sensação de que seus problemas se restringem apenas à falta de oferta de atividades do tipo. Ações efetivas junto à juventude passam pela necessária conscientização de sua situação de exclusão e marginalização sócio-espacial, pelo entendimento das suas causas e pela busca dos meios que possam levá-los - relembando a citação acima de Luiz Eduardo Soares - até uma inclusão real e não subalterna no mercado. Nesse sentido, o protagonismo juvenil torna-se tanto mais eficaz se associado efetivamente às atividades conscientizadoras criadas e mantidas pela própria comunidade juvenil e muitas vezes bastante politizadas, a exemplo do movimento hip-hop.

Mas para além dessas dinâmicas de atuação da juventude, não se pode negar que os verdadeiros pilares da inclusão dos jovens na sociedade e no mercado passam impreterivelmente por dois caminhos situados muito além da esfera do que um Plano de Ação pode oferecer: sua inclusão econômica no mercado de trabalho através da retomada da economia e da oferta de emprego, e uma educação sólida que lhe permita uma formação cidadã e capacitadora para sua inclusão profissional e cultural. Entretanto, embora a provisão desses direitos essenciais fuja à capacidade de ação do plano, pode-se entender que a potencialização, no âmbito local, das atividades de geração de emprego e renda, e de melhoria dos equipamentos de educação podem auxiliar, ao menos um pouco, nesse processo.

Assim, um suporte essencial para as propostas do Plano de Ação para os jovens é a rede de escolas existente nas periferias de São Paulo, uma das poucas capazes de mobilizar os recursos humanos para políticas que exigem longo prazo de implementação e avaliação. Num bairro que concentra jovens em situação de risco perante a violência urbana, **as escolas devem implementar em conjunto com a comunidade escolar estatutos que regulem seu uso em atividades extracurriculares para a comunidade local**, fazendo uso em fim-de-semana e feriados de salas de aulas, salas de informática e quadras esportivas.

Quebrar o distanciamento da comunidade em relação à escola é a mais segura iniciativa para aumentar a permanência dos jovens na escola e no sistema de ensino. Segundo pesquisa do Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente, “a probabilidade de cometimento de crimes cai dramaticamente com os anos adicionais de educação. Manter os jovens na escola – com ou sem programa adicional de prevenção de crimes – já é, por si só, o elemento mais importante para evitar o ingresso na marginalidade”.

Da mesma forma, em relação à inserção econômica dos jovens, “*existe uma relação entre criminalidade contra o patrimônio e desemprego ainda mais forte para jovens já previamente envolvidos com a criminalidade ou que abandonaram a escola. Os programas de ampliação de chances de inserção no mercado de trabalho devem estar voltados para jovens com tal perfil. A continuidade dos estudos pode ser pré-condição para a participação nestes programas, pois estas atividades devem servir para estimular a continuidade da educação e não em detrimento dela*” (Kahn, 2003).

Se o desejo do jovem é se individualizar, nenhuma política pública pode atingi-lo sem contar em atingir também as suas famílias. “*Para que uma política pública cumpra a função de restituir visibilidade, reconhecer o valor pessoal, acolher o indivíduo, é preciso que se ofereça aberta a apropriações individualizadas. Daí também a importância crucial das famílias, nesse esforço de evitar que os jovens sejam recrutados pelo tráfico. Justamente pelas razões expostas, o fortalecimento social, econômico e cultural (em sentido amplo) das famílias constitui a melhor barreira de proteção para os jovens, uma vez que nenhuma política de Estado consegue ser tão individualizada, tão capilarizada, tão afetivamente competente e certa como o acolhimento familiar. Portanto, as famílias devem ser o alvo prioritário das políticas públicas dirigidas aos jovens*” (Soares, 2003, p.93, grifos nossos).

Os itens censitários associados tanto a “chefe de família” quanto a “domicílio” expressam bem o campo de atuação das propostas urbanas e habitacionais para estas famílias. Para o “chefe de família” que abriga um adolescente em situação de risco, geralmente uma mãe ou avó solteira ou separada, é preciso criar atividades geradoras de renda e capacitação profissional. Para o “domicílio” que abriga um adolescente em situação de risco, é preciso dar legalidade e habitabilidade.

As expectativas de que programas governamentais **integrados e participativos**, como é o caso do Plano de Ação, tenham bom resultado não parecem infundadas. Em relatório de fevereiro de 2003, a Secretaria do Desenvolvimento Trabalho e Solidariedade do Município de São Paulo divulgou uma avaliação cruzada de seus programas sociais com os dados de mortes violentas que aponta uma queda expressiva nos índices de violência nos 50 distritos onde 253 mil famílias foram beneficiadas pelas bolsas do Renda Mínima, Bolsa Trabalho e Começar de Novo (SDTS, 2003).

Talvez fosse possível então realizar uma continuação da contribuição do Laboratório de Economia Social da PUC-SP para o Plano de Ação do Bairro Legal, quando mostrou que a correlação entre pobreza e violência não se sustenta numa análise desagregada de dados do IBGE por setor censitário: ainda que alguns setores censitários pobres não tenham necessariamente um nível de violência mais elevado que a média do município, é bem provável que todos os setores pobres onde foram implantados programas de renda e capacitação profissional para chefes de família e requalificação urbana e habitacional de seus domicílios tenham registrado alguma diminuição recente em seus níveis de violência¹¹.

Para realizar este reforço mútuo entre políticas públicas e participação popular, duas propostas de equipamentos eminentemente voltados à segurança pública

ganham plena legitimidade dentro do Plano de Ação. O primeiro equipamento visa a descentralização dos serviços de justiça e, como tal, precisa ser localizado preferencialmente em áreas periféricas. São os Centros de Integração da Cidadania (CIC), equipamentos de responsabilidade estadual com serviços de orientação jurídica e resolução informal e preventiva de conflitos. O segundo equipamento são as bases para o policiamento comunitário municipal da Guarda Civil Metropolitana. O potencial de integração com os demais equipamentos municipais e sua abertura para traçar políticas preventivas em conjunto com a população – como se vê na experiência em curso nas Comissões Cívicas Comunitárias – as tomam corpos de segurança não apenas voltados para coibir o evento criminal como também capazes de proteger e valorizar a organização popular.

As intervenções integradas e participativas na habitação e na cidade, quando se concentram nos jovens e nas famílias dos jovens em risco diante da violência urbana, buscam requalificar a presença do Estado nos espaços da periferia e potencializar a vida em comunidade, vida que é uma das primeiras vítimas da territorialização da criminalidade nos bairros pobres. A atenção aos locais de risco de violência, levantados através da vigilância comunitária, pode evitar a ocorrência de crimes. As propostas urbanas e habitacionais para jovens em risco e suas famílias procuram evitar algo mais complexo: que estes espaços continuem a produzir os algozes e as vítimas destes crimes.

2.4 CONCLUSÕES

As considerações acima apresentadas mostram que o Plano de Ação Habitacional e Urbano pode ser um instrumento efetivo para a diminuição das condições de violência em bairros de extrema exclusão sócio-econômica e espacial. Embora as deduções estatísticas do Laboratório de Economia Social da PUC-SP com base nos índices de homicídios apontem para uma não-

¹¹ Segundo Cardia, Adorno e Poletto, a presença do Estado através de equipamentos e serviços públicos desempenha papel importante como mediador entre a concentração de déficits sociais e a produção de violência: “não são apenas as mais elevadas concentrações de população muito pobre que explicam as elevadas taxas de homicídio, porém a combinação de múltiplos aspectos: concentração de população jovem; ausência de idosos, significando ausência de supervisão de crianças e adolescentes por parte dos adultos; ausência de empregos; baixo grau de escolaridade dos chefes de domicílio e ausência de políticas públicas para amenizar o impacto da extrema pobreza expressa na falta de investimentos em habitação, em infra-estrutura pública urbana e em saúde pública (...) Nestes cenários, os vínculos institucionais entre a população e as autoridades sociais encarregadas de implementar políticas sociais e de distribuição de justiça social, nisto incluído o direito à segurança pública, são caracterizados por tensões, mútua desconfiança ou até mesmo quase inexistência” (Cardia, 2003, p. 62).

correlação entre distritos pobres e violência (distritos pobres não são obrigatoriamente violentos), é indiscutível que, no sentido contrário, a violência dos homicídios ocorre preferencialmente em bairros pobres. Como já foi apontado na “Proposta Metodológica Inicial”, as vítimas de homicídio são quase sempre residentes dos bairros periféricos mais pobres, que apresentam índices as vezes 300 vezes mais altos do que os bairros de alta renda da cidade formal.

Vimos acima que essa desproporção se explica pela histórica ausência do Estado nessas regiões, e se materializa pela dupla dimensão da territorialização e fortalecimento do crime organizado controlado pelos “operadores do mercado clandestino do crime” (que geralmente não residem nesses bairros), e da falta de condições urbanas capazes de evitar a violência decorrente da privação dos direitos mais básicos de cidadania (habitação, educação, transporte, cultura, saúde e emprego).

Ao propor uma ação pública integrada e local que atinja, mesmo que em diferentes intensidades, cada um desses dois aspectos da violência urbana, tanto pelo conjunto das ações propostas, como por algumas ações especificamente voltadas para a segurança urbana, e pelo enfraquecimento das condições urbanas que propiciam a proliferação operativa do crime organizado, o Plano de Ação pode ser um instrumento de inflexão da situação de uma situação generalizada de violência e insegurança urbana que alguns autores, como Drummond, chegaram a chamar de “endêmica” (Drummond Jr., 1999).

Fica evidente, entretanto, que embora o Plano de Ação possa promover ações significativas para a melhoria das condições de vida e da qualidade do habitat, com influência decisiva na melhoria da situação de violência urbana, ele não será totalmente efetivo nesse sentido se políticas de governo mais amplas não forem implementadas no combate ao crime organizado. As experiências que vêm sendo apontadas como bem sucedidas nessa área, como em Belo

Horizonte¹² ou em Cali, na Colômbia¹³, passam por uma ação combinada do Poder Judiciário, do Ministério Público e da polícia, no sentido de agilizar os procedimentos de prisão, acusação e condenação dos líderes do tráfico, e diminuir os níveis de envolvimento de setores das forças policiais com o crime. Entretanto, tais ações só serão perenes se associadas à promoção de políticas públicas inter-setoriais e locais que preencham o “vazio” criado pela eliminação das lideranças criminosas, promovendo as oportunidades de emprego e renda, de acompanhamento social e educacional etc. É nesse sentido que o Plano de Ação se insere positivamente também em uma intervenção mais ampla de todas as esferas de poder para combater a ação do crime organizado.

Assim, a proposta metodológica que segue visa responder às preocupações acima emanadas, indicando os caminhos para a elaboração de um Plano de Ação que responda aos desafios acima elencados. O tratamento da questão da violência antes da proposta metodológica em si, como foi feito aqui, é essencial para que se compreenda o grau de entrelaçamento entre o Plano de Ação e o combate integrado à violência urbana em bairros de extrema exclusão sócio-econômica.

BIBLIOGRAFIA:

Referências bibliográficas deste texto no final do documento.

¹² *Folha de S.Paulo*, 04/05/2003; “Projeto reduz homicídios em favelas em BH”.

¹³ Plano DESEPAZ, Desarrollo, Seguridad y Paz, Cali, Colômbia, a partir de 1993 – ver diagnóstico Jd. Ángela, pg.11.

3. PRINCÍPIOS ESTRUTURADORES DO PLANO DE AÇÃO

Planos urbanísticos apenas reguladores - como por exemplo os Planos Diretores - perderam muito de sua credibilidade, por terem se mostrado pouco eficazes na efetiva orientação da produção do espaço urbano, ficando muitas vezes apenas no papel, o que levou Flávio Villaça a cunhar o termo "planos-discursos", cuja utilidade política era sem dúvida muito superior à sua efetividade prática na solução dos problemas urbanos brasileiros.

Assim, quando se percebe que a segregação urbana de São Paulo aconteceu a despeito do macro-planejamento estatal e do desenvolvimento da sua economia e dos sistemas de financiamento público da habitação, os Planos de Ação focados em territórios contínuos e delimitados e com o objetivo de potencializar os recursos existentes mais do que criar novas políticas públicas se revelam uma promissora mudança de atitude do poder público no enfrentamento da exclusão das periferias.

Uma das diferenças essenciais do Plano de Ação é focar espaços delimitados da cidade – o que se revela especialmente útil em macro-metrópoles como São Paulo – permitindo um maior vínculo entre as esferas de planejamento e gestão e a implementação de propostas conectadas à realidade local. Além disso, o Plano de Ação procura romper com a linguagem hermética dos planos tradicionais e seu caráter essencialmente normativo, que desconhece a cidade informal e a dinâmica real de produção de moradias populares. Por fim, busca-se uma maior abrangência e transversalidade das políticas públicas setoriais propostas, vinculando-se a esfera física à social, e permitindo uma definição mais precisa da localização dos investimentos estatais, adequando-os às necessidades da população.

Nesse sentido, o Plano de Ação pressupõe a participação popular em todas as suas fases; é ela que dá legitimidade ao plano para impor ao próprio Estado a transformação e retomada de sua presença nas periferias das cidades. O

Estado que se quer no espaço da exclusão social deve ter outra presença, com programas, metas e agentes coordenados entre si e avaliados por indicadores, associando vários setores e mesmo várias esferas de governo para garantir à população o acesso à moradia digna, ao emprego, e aos serviços de educação, saúde, transporte, saneamento, atividades culturais e esportivas. Também nesse sentido, um diagnóstico preciso e aproximado das demandas da população local é essencial para a elaboração de um plano que alcance efetivamente os problemas reais.

Evidentemente, a elaboração de Planos de Ação, justamente pelas características acima colocadas, sempre terá grande maleabilidade, na medida em que as realidades às quais ele se aplica são infinitamente variáveis. Por ser uma ação de planejamento centrada na realidade e nas dinâmicas e atores locais, ela só será eficaz na medida em que for capaz de se adaptar às especificidades dessas diferentes realidades. Esse foi o caso, por exemplo, da experiência prática de elaboração dos planos nos três distritos de São Paulo aqui exemplificados, de Brasilândia, Cidade Tiradentes e Jardim Ângela, nos quais as especificidades de cada área foram respeitadas. Ainda assim, **alguns princípios norteadores dos planos independem das especificidades locais, justamente por serem princípios, e devem constituir-se na estrutura metodológica do plano, sem o que ele perderia suas características intrínsecas.** Assim, considera-se que os Planos de Ação devam pautar-se pelos seguintes critérios, não necessariamente nessa ordem:

- **O PLANO DE AÇÃO VISA ESTABELECEER A PRESENÇA DO ESTADO NA PERIFERIA E CONTRIBUIR PARA A CONTENÇÃO DO PROCESSO DE PERIFERIZAÇÃO:**

O primeiro princípio é o entendimento de que o Plano de Ação é uma política de governo que visa reverter a ausência crônica do Estado nas áreas periféricas da cidade informal. Por outro lado, parte do pressuposto, porém, que nenhuma política habitacional ou urbana será capaz, por si só, de resolver a situação de precariedade e exclusão das periferias das metrópoles brasileiras, enquanto estas continuarem a crescer desproporcionalmente em relação aos centros. Vale lembrar que na Cidade de São Paulo o centro tem taxas negativas de crescimento, enquanto que nas periferias elas superam, em alguns casos, os 7%. Assim, um Plano de Ação terá efetividade se for associado à políticas consistentes de provisão habitacional de interesse social nas áreas centrais. Por isso devem ser pensados programas de financiamento e construção habitacionais que permitam o acesso ao centro para habitação para a população de mais baixa renda, não só respondendo à demanda latente das áreas centrais, mas permitindo um deslocamento para a região de moradores das áreas periféricas¹⁴.

¹⁴ É interessante observar que na França, por exemplo, a revisão das políticas dos grandes e problemáticos conjuntos habitacionais de periferia (*grands ensembles*), levou à programas de destruição de alguns desses conjuntos e de intensificação da produção habitacional de interesse social, através principalmente da locação social, em áreas centrais de poder aquisitivo mais alto. Leis como a da "solidariedade urbana" (aprovada em 2000), que estabelece que todo município deve garantir que pelo menos 20% de seu estoque habitacional seja de interesse social mostram a importância, mesmo em países em situação econômica muito mais confortável do que a brasileira, de se promover a re-inserção de toda a população na cidade formal.

Além disso, cabe ressaltar a observação feita pela Assessoria Técnica Usina, em seu relatório de avaliação da metodologia, em função do fato de que em casos de grandes conjuntos habitacionais como o de Cidade Tiradentes, decorrentes de uma intensa ação – e portanto presença – estatal, a “ausência” do Estado deve ser relativizada:

*“O que está em questão não é apenas a “ausência” ou a “presença” do Estado, mas sim a qualidade desta presença. O Plano de Ação do Bairro Legal pretende colaborar com um certo tipo de presença, que baseia-se na realização do direitos da cidadania por meio de políticas democráticas e democratizadoras.”*¹⁵

- **O PLANO DE AÇÃO É DESENVOLVIDO POR QUEM EXECUTA A POLÍTICA HABITACIONAL E URBANA:**

Tradicionalmente, planos urbanísticos têm sido elaborados no Poder Executivo, por seus órgãos de planejamento, independentemente das estruturas de execução e controle. Além disso, pela sua própria característica, tendem a ser voltados para a estruturação de diretrizes de planejamento mais genéricas, abrangendo a cidade toda, e por isso mesmo raramente chegando ao detalhamento das políticas e intervenções locais.

Assim, é importante que os Planos de Ação, até como complemento aos planos urbanísticos mais gerais, sejam promovidos e elaborados pelos próprios órgãos que irão executá-los. De maneira geral, órgãos de

planejamento mantêm-se distantes das especificidades da implementação das políticas públicas, atendo-se mais à indicação das diretrizes do que aos problemas específicos de sua execução. Atrelando-se o Plano de Ação ao órgão executor, o próprio processo de elaboração do plano se dá de forma calcada à realidade de gestão desse órgão, o que permite apontar e solucionar antecipadamente dificuldades de execução, dando maior efetividade às propostas do plano. Em outras palavras, pela ótica inversa, tal procedimento permite que os Planos de Ação não caiam na armadilha de fazer propostas inexecutáveis porque distantes da realidade da gestão.

No caso do Município de São Paulo, o Plano de Ação foi assumido pela Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Evidentemente, em cada município, conforme seu tamanho e sua estrutura administrativa, o Plano de Ação poderá ser de responsabilidade de um ou outro órgão de governo. O importante, porém, é que ele fique ao encargo dos setores responsáveis por sua execução.

Cabe lembrar aqui que **o Plano de Ação tem um caráter habitacional e urbano**, ou seja, se refere às questões da moradia, do ambiente construído e da estrutura urbana. Trata-se portanto de um plano de melhoria do *habitat*, entendendo-se por esse termo, como já dito na introdução deste documento, todo o conjunto de aspectos físicos, sócio-ambientais e econômicos que contribuem para uma qualidade de vida urbana digna. Por isso, como se verá adiante, trata-se de um plano de caráter intrinsecamente inter-setorial. Ainda assim, entende-se que sua elaboração e execução deva estar a cargo dos órgãos do poder executivo diretamente ligados à questão habitacional e urbana.

¹⁵ Usina, relatório P6 “Bairro legal”, 2003.

- **O PLANO DE AÇÃO DEVE SER PREFERENCIALMENTE UM PLANO DE GOVERNO, QUE PROMOVA A TRANSVERSALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:**

O entendimento holístico da questão do *habitat* remete à necessidade de que o Plano e Ação promova efetivamente a transversalidade das políticas públicas, tanto inter-setorial quanto entre as diferentes esferas de governo e os diferentes poderes. Tal diretriz é fortalecida pela constatação empírica, feita nos diagnósticos dos três Planos de Ação aqui tratados, de que a desconexão entre as diferentes políticas públicas setoriais é um dos fatores marcantes da "ausência do Estado", já apontada no documento "Proposta Inicial de Metodologia para o Plano de Ação" (LabHab, 2002, ver **anexo 4**), e portanto do agravamento das condições de abandono e exclusão das periferias. Naquele documento, já se alertava para o fato de que a fragmentação excessiva das diversas secretarias, departamentos e empresas que compõem o organograma da administração pública dificulta a eficácia das políticas públicas.

Assim, constata-se que a reversão da situação de abandono institucional vivida nas regiões periféricas excluídas apóia-se também, e em grande parte, na concatenação das diferentes políticas públicas possíveis. Apenas um posto de saúde, decorrente de uma política isolada para uma área excluída, nunca poderá ter a capacidade de resgate das condições de vida urbana digna e de cidadania, apesar da responsabilidade que se colocará sobre esse equipamento no dia mesmo da sua inauguração. Um novo equipamento esportivo, por exemplo, oferecido a essa mesma população posteriormente, depois que o posto de saúde estiver degradado (por não ter conseguido suprir a ausência do Estado), também não poderá reverter o quadro, assim como não poderão fazê-lo quaisquer outros equipamentos ou políticas

isolados, tal o grau de exclusão e estafelamento do tecido social nas regiões excluídas.

Em outras palavras, o cenário de extrema exclusão sócio-econômica a que chegaram nossas periferias demanda por um conjunto significativo e simultâneo de políticas públicas inter-setoriais localizadas em uma mesma área. Por isso, mesmo que sob a coordenação de órgãos de governo especificamente ligados às questões habitacional e urbana, o Plano de Ação deve ter, o quanto possível, o estatuto de um Plano de Governo. Quanto mais o plano for assumido pelo executivo como um plano de âmbito municipal, que transpasse todas as secretarias, mais chances de sucesso ele terá.

Além disso, **é fundamental que o Plano de Ação se apóie e potencialize as redes de equipamentos e os programas públicos já existentes**, como as de saúde e de educação, que geralmente já têm um grau significativo de capilarização e podem, se associadas à ações relativas ao ambiente construído, ganhar uma nova dimensão em seu papel agregador do tecido social e de melhoria das condições do habitat. Os componentes destas redes trabalham na ponta do serviço público em contato direto com a população. Estão presentes em todo o território do distrito, mesmo que de forma eventualmente precária, prestando serviços essenciais, ligados ao cotidiano das famílias e do bairro. Além disso, os profissionais e agentes de saúde, professores e diretores das escolas públicas vivem os conflitos locais e **acumulam importante conhecimento sobre os espaços dominados pela violência urbana.**

- **O PLANO DE AÇÃO DEVE CENTRAR-SE NA GESTÃO LOCAL E NA INCORPORAÇÃO DE TODOS OS AGENTES SOCIAIS ENVOLVIDOS:**

Para que o Plano de Ação chegue aos problemas efetivos da cidade, é fundamental que ele atue nos níveis mais locais de organização social, onde as dificuldades decorrentes da precariedade do *habitat* se fazem realmente sentir. Diferentemente dos planos mais tradicionais de planejamento urbano, o Plano de Ação não pode se limitar a indicar grandes linhas diretrizes para problemas conceituais: deve buscar verificar como se dará o detalhamento dessas diretrizes e como elas se rebatem na realidade local.

No mesmo sentido, o Plano de Ação deve procurar superar, em suas propostas, os entraves administrativos, burocráticos e financeiros característicos da administração pública e da sua fragmentação operativa. Ou melhor, deve poder incorporar de forma realista tais dificuldades, para não produzir propostas que, na prática, sejam impossíveis de aplicar. Ao mesmo tempo, o Plano de Ação deve poder indicar à administração pública os entraves que podem ser superados, os vícios administrativos a evitar.

Assim, um dos princípios metodológicos mais importantes é o de que o **Plano de Ação incorpore, na sua elaboração, o maior número possível de agentes envolvidos na dinâmica urbana sobre a qual ele se debruce:** desde os membros da administração pública, em todas os níveis hierárquicos, entidades e agentes locais do Poder Público. Somente dessa maneira os diversos entraves e as dificuldades de comunicação comuns entre esses agentes poderão ser antecipadas e superadas positivamente.

Além disso, e esse é o aspecto mais importante, trata-se de **envolver a sociedade e a comunidade local não como simples beneficiários – ou clientes, na terminologia em voga – mas como sujeitos dos processos de decisão e gerenciamento das políticas relativas ao habitat.**

Evidentemente, quanto maior o município em que se estiver atuando, mais premente será a necessidade de desenvolver o Plano de Ação em estreito contato com os níveis mais locais de gestão pública. Essas instâncias de Poder Local irão variar de cidade para cidade. Em todo caso, pela característica do Plano de Ação, de ser desenvolvido e executado pelos mesmo agentes, **deve-se sempre garantir que seja o órgão mais local de governo que venha a promover a implantação, execução e gestão do Plano de Ação.**

No caso de São Paulo, a elaboração dos Planos de Ação nos três distritos citados aconteceu pouco após a implantação do processo de descentralização administrativa do executivo municipal, com a criação das sub-prefeituras. Assim, as equipes do Plano de Ação buscaram imediatamente acoplar seu trabalho à dinâmica das sub-prefeituras e dos governos locais¹⁶. Como tratava-se de uma nova experiência política e administrativa, tal processo não se deu sem dificuldades, mesmo porque as sub-prefeituras sofreram algumas trocas de seus titulares, até se chegar a uma situação politicamente estável. Entretanto, a existência do

¹⁶ Inicialmente, designava-se por "Governo Local" o fórum de representantes das diferentes secretarias municipais junto à sub-prefeitura. Durante a realização do Plano de Ação, essa instância sofreu alterações, a sub-prefeitura passando a nomear diretamente "coordenadores setoriais". Em algumas sub-prefeituras essa transição aconteceu de tal forma que os representantes das secretarias forma os mesmos a assumir na sub-prefeitura a coordenação de área.

Plano de Ação foi sem dúvida um elemento importante até para colaborar na construção do papel das sub-prefeituras na constituição do espaço urbano. Como se verá no item "gestão", mais adiante, a elaboração conjunta, com as equipes da sub-prefeitura, das instâncias participativas de elaboração dos planos, assim como das instâncias de gestão do plano que deverão se consolidar nas sub-prefeituras para dar continuidade à implantação dos planos, fez com que o plano servisse também como instrumento de consolidação de alguns papéis que as sub-prefeituras poderão ter.

Esse é sem dúvida um aspecto importante da dinâmica de elaboração do Plano de Ação: **imiscuir-se de tal forma às instâncias dos governos locais que ele se transforme por si só em um instrumento de sua organização e consolidação.** Vejamos alguns exemplos: no caso do Jardim Ângela, a perfeita sintonia obtida entre a equipe do Plano de Ação e a Sub-Prefeitura permitiu que se otimizasse os eventos participativos, que serviram para vários propósitos além da elaboração dos planos, como por exemplo a elaboração do Plano Diretor Regional, todos de interesse da sub-prefeitura para a consolidação de uma metodologia de gestão pública local participativa. Além disso, a necessidade de discutir os encaminhamentos do Plano de Ação com os diferentes setores do governo local (responsáveis por saúde, educação, assistência social, etc.) fez com que algumas instâncias de discussão da sub-prefeitura já incluíssem em seus trabalhos a questão do Plano de Ação, abrindo caminho para uma futura consolidação de sua gestão no âmbito local. Em Cidade Tiradentes, além desses aspectos, a equipe do Plano de Ação produziu em conjunto com a Sub-Prefeitura um jornal do distrito, em que informações da sub-prefeitura cotejavam informações do Plano de Ação. Além disso, o Plano de Ação permitiu, naquele caso, que se avançasse na discussão e implantação de grupos de gestão participativa locais, na escala das quadras (trata-se de um conjunto habitacional).

Por outro lado, no caso de São Paulo, envolver ao máximo os governos locais, ao mesmo tempo que se trabalha com um órgão executivo centralizado (no caso a Secretaria de Habitação), significa contribuir para que se estreitem as relações entre ambos no que tange à gestão das políticas habitacionais e urbanas, aproximando-as da escala local. Destacamos, desde a "Proposta inicial de Metodologia para o Plano de Ação" (LabHab, 2002), que o sucesso do Plano de Ação depende do engajamento da população, que será tratado no próximo item, mas também e acima de tudo do engajamento do próprio governo.

Nesse sentido, há que se destacar um importante passo metodológico a ser observado nos casos em que a elaboração do Plano de Ação fica ao encargo de assessorias técnicas especializadas. Uma vez que o plano foi construído com a participação dos agentes locais, em um momento em que essas assessorias se retiraram do processo, a equipe local estará perfeitamente em condições de assumir sua continuidade. A etapa seguinte, de implantação, execução e gestão do Plano de Ação, ficará sob responsabilidade dos agentes envolvidos: o Poder Executivo Municipal, os órgãos de governo local (no caso estudado, as sub-prefeituras), e as entidades da sociedade civil envolvidas no processo.

Há, portanto, um **processo de transferência** a ser feito entre as assessorias técnicas e o governo local, assim como com as instâncias centralizadas do poder executivo, que depende justamente do nível de engajamento do governo no processo. Não seria exagero afirmar que desse processo depende o sucesso do plano. Pois de nada adiantaria todo um esforço de elaboração do plano por parte da assessoria técnica, se uma vez que ela se retirasse do processo o plano caísse no esquecimento, por falta de terem sido previstos e preparados os mecanismos de gestão local que iriam substituir a assessoria, ou por falta de comprometimento do órgão executor do plano no âmbito municipal (no caso a Secretaria Municipal de Habitação).

No caso de São Paulo, esse processo foi portanto sendo construído ao longo da elaboração do plano, com a estruturação, no âmbito da Secretaria Municipal de Habitação, de Grupos de Trabalhos Distritais, que fizeram continuamente a interface entre a secretaria e as assessorias, em cada um dos três distritos envolvidos. Na etapa final, forma promovidas reuniões envolvendo os escalões mais altos da secretaria, para garantir o envolvimento de todo o órgão na implantação do plano. Por fim, deve-se prever também reuniões de apresentação do plano para as demais secretarias municipais, a fim de garantir a assimilação do plano como um Plano de Governo.

Na escala local, a transferência foi garantida à medida em que todo o processo de elaboração do plano foi feito junto com a Sub-Prefeitura e o Governo Local, de tal forma que, uma vez fora do processo, o papel da assessoria fosse claramente assumido por instâncias internas à Sub-Prefeitura. Mais adiante, na seção sobre "Gestão", uma tabela exemplificará claramente os mecanismos propostos para esse fim.

- **O PLANO DE AÇÃO SE SUB-DIVIDE EM QUATRO ETAPAS METODOLÓGICAS: O PRÉ-DIAGNÓSTICO (QUANDO NECESSÁRIO), O DIAGNÓSTICO (PROGNÓSTICO), O DOCUMENTO DE "DIRETRIZES E PRIORIDADES", E O PLANO PROPOSITIVO.**

Como qualquer intervenção, o Plano de Ação necessita basear-se em um diagnóstico o mais detalhado e completo possível sobre a região de atuação

Nesse sentido, fica evidente que a abordagem participativa, que será tratada a seguir, é essencial para que o diagnóstico possa apreender as reais demandas e necessidades da comunidade envolvida.

Em alguns casos, a etapa do diagnóstico pode ser dividida, produzindo-se um "pré-diagnóstico", como aconteceu nos três distritos de São Paulo aqui tratados. Trata-se, para fins metodológicos, de uma etapa prévia, na qual os procedimentos participativos podem ser testados e pré-avaliados, garantindo um primeiro e importante contato com os agentes locais. O Pré-Diagnóstico permite que uma primeira visão da área seja sistematizada e disponibilizada para a crítica dos agentes locais envolvidos (população e governo local), permitindo eventuais correções e mudanças de rumo ainda na elaboração do diagnóstico. Além disso, ele pode servir para uma primeira avaliação do processo participativo, ditando os rumos que este pode tomar na sequência do trabalho.

Justamente por tratar-se de uma primeira aproximação, o pré-diagnóstico não será objeto, neste documento, de nenhuma recomendação específica para sua elaboração, ao contrário do diagnóstico, que é tema da próxima seção. O Pré-diagnóstico deve poder aglutinar as primeiras análises e observações da maneira como elas surgirem em dada realidade, sem que haja algum tipo de direcionamento pré-estabelecido que possa por isso truncar as informações coletadas e as problemáticas observadas. Como coloca a assessoria Usina, que trabalhou em Cidade Tiradentes, o Pré-Diagnóstico permitiu captar "*a especificidade do distrito permitindo adequar à realidade local a metodologia definida a priori*". Assim, o Pré-Diagnóstico pode servir como importante direcionador do diagnóstico, apontando os caminhos que este deva tomar.

Entretanto, vale observar que o pré-diagnóstico é visto aqui apenas como um documento intermediário do próprio diagnóstico, uma tipo de relatório de andamento dos trabalhos de diagnóstico. Ou seja, mesmo que se opte por não fazê-lo, os procedimentos a ele vinculados, comentados acima (primeira aproximação com a realidade da região e com o

processo participativo, primeiro contato com os agentes de governo, etc.) devem ocorrer, como parte dos procedimentos do diagnóstico.

O diagnóstico tem enorme importância no processo, pois trata-se de um instrumento de trabalho altamente eficaz para a o governo e a comunidade locais. Em outras palavras, o diagnóstico tem o importante papel de **disponibilizar informações**, mapas e dados sobre regiões geralmente carentes desse tipo de informações sistematizadas, ainda mais espacializadas. Para além do seu uso no próprio Plano de Ação, **o diagnóstico pode ter usos intensos e variados por parte das entidades locais da sociedade civil**, e até, como foi o caso em São Paulo, para o governo local, que nem sempre têm a disposição bases cartográficas, dados censitários devidamente sistematizados, etc.

Além disso, as propostas do Plano de Ação – em sua etapa propositiva – devem surgir de uma análise crítica do diagnóstico por parte de todos os agentes envolvidos. A partir da leitura do diagnóstico é possível estabelecer uma referência coletiva sobre a realidade a ser enfrentada, as prioridades a seguir, conseguindo assim promover a apropriação efetiva do plano pelos diversos agentes. Por isso, **é fundamental promover uma ampla distribuição do diagnóstico**, tanto em meio impresso como eletrônico, nas diferentes entidades representativas da sociedade civil e nas instâncias envolvidas no plano dos governos local e municipal.

Detalharemos mais adiante as informações que se espera obter para o diagnóstico. Entretanto, vale destacar desde já que **o diagnóstico deve ter um caráter propositivo**, no que ele se reveste também do papel de prognóstico. É comum, sobretudo em trabalhos promovidos no âmbito das universidades, diagnósticos terem um perfil essencialmente analítico, sem que sejam efetivos na indicação das alternativas propositivas

possíveis de se seguir. Diagnósticos presos à análise dos problemas de uma região sem comprometimento com as alternativas de solução possíveis acabam gerando muito mais trabalho na etapa subsequente, assim como dificultam a incorporação das sugestões advindas do processo participativo. Em outras palavras, é muito mais fácil para os agentes envolvidos pensarem em diretrizes propositivas se a eles for apresentado um diagnóstico que já explicita possíveis caminhos nesse sentido.

Vencida a etapa do diagnóstico/prognóstico, deve-se elaborar o documento de “diretrizes e prioridades”. Embora possa parecer um documento supérfluo, ele é importante por duas razões: primeiramente, porque ele permite sintetizar e aperfeiçoar os prognósticos levantados no diagnóstico. Se bem elaborado, o documento de diretrizes e prioridades é um passo conclusivo para a realização da proposta final do plano. Em segundo lugar, porque mesmo considerando a organização e a qualificação dos encontros participativos, não se pode ter a ilusão de que eles permitem definir propostas técnicas detalhadas. Porém, trabalhando sobre a base de informações do diagnóstico, pode-se estabelecer prioridades, que alimentarão a definição das diretrizes, gerais e específicas, para os Planos de Ação.

Por fim, a última etapa é o processo de elaboração do Plano de Ação propriamente dito, em sua etapa propositiva. O detalhamento da estrutura do plano será apresentado mais adiante neste documento.

- **O PLANO DE AÇÃO DEVE IDENTIFICAR, QUANDO EM REGIÕES MAIORES, ÁREAS DE INTERVENÇÃO INICIAL E DEFINIR PRAZOS**

É fundamental que o Plano de Ação proponha intervenções universais de política pública, para toda a área abrangida pelo plano, sem fazer recortes do tipo “áreas-piloto”, tão em voga atualmente. Entretanto, a crise da máquina do Estado, em especial do ponto de vista financeiro, mas também por causa da já comentada fragmentação operacional, impedem que, na prática, seja possível prever uma ação inicial imediata para toda a região, ainda mais em casos como o do Bairro Legal, em que são tratados distritos de cerca de 250 mil habitantes, de porte equivalente a muitas cidades-médias do país.

Assim, é importante que o diagnóstico, e posteriormente o plano propositivo, estabeleçam áreas nas quais as políticas públicas preconizadas, lembrando que se trata de políticas inter-setoriais conjuntas, possam ser inicialmente aplicadas. Trata-se portanto apenas dos locais pelos quais a ação governamental deverá iniciar-se, lembrando que é objetivo intrínseco ao plano que elas se generalizem para toda a área. Em regiões de menor porte, as áreas de intervenção inicial nem precisam ser definidas. Em regiões maiores, são aquelas com maior grau de exclusão e mais abaladas pela violência urbana, e que portanto demandam **ações emergenciais**, ou ainda aquelas que apresentam **grande potencial de recuperação urbana**, e que podem ter um papel de inflexão na transformação da qualidade urbana da área. Neste caso, mais do que desenhar grandes projetos de arquitetura e urbanismo qualificadores, com suposto “potencial sinérgico” – tão em voga nas metodologias do Planejamento Estratégico – , trata-se de promover o conjunto de pequenas e médias ações inter-setoriais possíveis, que englobam desde melhorias de zeladoria urbana e dos

equipamentos públicos (construção de escadas, melhoria de praças, instalação de áreas de recreação infantil, de postos de serviços...), até intervenções de maior porte, quando possíveis, embora não se queira aqui diminuir a importância das boas soluções arquitetônicas para se atingir esse fim com qualidade. Além disso, devem ser áreas em que seja operacionalmente e administrativamente possível concentrar-se a ação de todos os setores governamentais envolvidos, já que a provisão de políticas públicas conjuntas, transversais e em massa é uma das características mais importante para o sucesso do Plano de Ação.

O Plano de Ação deve também indicar com clareza os diferentes prazos sugeridos para cada tipo de ação pública proposta. As ações emergenciais, que envolvem áreas de risco, por exemplo, devem ser indicadas como tais, assim como as políticas dos diferentes setores da máquina administrativa já iniciadas ou que não dependem de muito esforço para serem iniciadas de imediato. Há, por fim, as políticas de caráter estruturante, que darão resultados somente a longo prazo, mas que são essenciais para a transformação efetiva das condições de vida. Na “Proposta Inicial de Metodologia para o Plano de Ação” (LabHab, 2002), já destacávamos que são resultados que não podem ser apresentados, senão parcialmente, na próxima campanha eleitoral, e eventualmente os frutos serão colhidos por quem não tomou a iniciativa de implementá-los. Porém, são certamente as ações mais importantes do Plano de Ação, entendido como um plano de transformação estrutural a longo prazo das regiões periféricas.

- **O PLANO DE AÇÃO DEVE AFINAR-SE O QUANTO POSSÍVEL COM AS POLÍTICAS AMPLAS DE PLANEJAMENTO DO MUNICÍPIO (PLANOS DIRETORES, ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, ETC.) E BUSCAR A APLICAÇÃO NA ESCALA LOCAL DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS - INCLUINDO-SE O ESTATUTO DA CIDADE – NECESSÁRIOS PARA GARANTIR A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E**

Muitas vezes, os planos estarão sendo aplicados, como ocorreu no caso do Programa Bairro Legal, ao mesmo tempo que processos de estruturação mais amplos, como o dos Planos Diretores. Assim, embora se aplique a dinâmicas urbanas locais, o Plano de Ação não pode ignorar esses eventuais esforços de estruturação urbana na escala municipal ou metropolitana, e deve procurar afinar – quando possível – suas propostas no bojo das diretrizes mais amplas do Plano Diretor.

Além disso, sabe-se a dificuldade, no Brasil, de se contar com instrumentos urbanísticos que dêem ao Estado maior capacidade de controle sobre o processo de produção do espaço urbano, em especial no sentido de garantir a aplicação da função social da propriedade. O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, trouxe um novo leque de possibilidades nesse sentido, que ainda carecem de experiências práticas de aplicação, e que devem ser regulamentados no âmbito dos Planos Diretores. Assim, a integração entre Plano de Ação e Plano Diretor se reveste de mais essa perspectiva: o Plano de Ação pode e deve tornar-se um instrumento efetivo de aplicação e experimentação, na escala local, dos instrumentos propostos pelo Estatuto da Cidade. Nesse sentido, as propostas de intervenção geradas pelo Plano de Ação devem ao máximo incorporar esses instrumentos.

- **O PLANO DE AÇÃO DEVE PROMOVER A PARTICIPAÇÃO POPULAR EM TODAS SUAS FASES.**

As questões do item anterior evidenciam a importância da participação popular na elaboração do Plano de Ação, tanto na etapa do diagnóstico como na parte propositiva. Como já foi ressaltado em outras ocasiões, a participação popular é a alternativa mais ética, solidária e sustentável de se estruturar um plano de ação, além de ser o melhor antídoto para evitar desvios comuns dos procedimentos arcaicos de planejamento e gestão urbana, como a centralização, a falta de transparência, o autoritarismo, a desconexão das propostas técnicas da realidade, o clientelismo, o desprezo ao meio ambiente, a desconexão inter-setorial, etc. (Maricato, in Bonduki, 1996). Entretanto, não se deve prestar à demagogia comum de depositar no processo participativo a responsabilidade por todas as soluções aos graves problemas enfrentados nas periferias. É comum os moradores apontarem apenas suas reivindicações mais urgentes e pontuais, que devem ser incorporadas no Plano mas não são suficientes para promover mudanças estruturais. Entretanto, isso não significa que dinâmicas participativas adequadas não possam promover “um processo pedagógico de construção de sujeitos formados e informados para a participação”, isto é, “capacitados para influir no processo, eleger prioridades gerais, construir consensos” (LabHab, 2002).

Assim, entende-se os atores sociais da comunidade envolvida pelo plano como formuladores e avaliadores do próprio plano. Assim, devem incorporar-se aos trabalhos na condição de sujeitos ativos, não só no subsídio de informações sobre a realidade, mas também na reflexão sobre as prioridades e as soluções mais cabíveis. Ou seja, não se trata apenas de “ouvir” a população. Ela deve se incorporar aos processos decisórios e de gerenciamento.

Nesse processo, é fundamental reconhecer os agentes cuja presença é significativa para o contexto local, sejam eles públicos, privados, ONGs ou lideranças políticas e sociais e incorporar seus conhecimentos e o acúmulo de propostas construídas pela sociedade ou pelo governo ao longo do tempo. A vivência empírica com a máquina municipal e os bairros abrangidos pelo trabalho mostra que mesmos setores ou grupos podem apresentar para cada local diferentes respostas. Trata-se portanto de tentar conquistar o máximo de colaboradores, parceiros e participantes, mas uma atitude realista e modesta exige o reconhecimento daqueles com quem realmente se pode contar. Como já foi mencionado aqui, cada distrito pode apresentar especificidades irreduzíveis entre si e que serão identificadas ao longo do processo de diagnóstico e participação.

Todas as três assessorias adotaram a abordagem participativa como elemento norteador das questões estruturantes dos diagnósticos. Desta forma, fica claro que a correta apreensão da realidade local, a assimilação das demandas reais, deve partir das reivindicações da sociedade civil. **Além do mais, a vivência da população no dia-a-dia é fundamental para apreender e espacializar as situações de insegurança e violência urbanas, fenômenos que, como já dito, carecem de dados estatísticos sistematizados.** Diagnósticos que partem da expressão participativa para a definição dos elementos estruturadores do plano urbanístico se diferenciam de abordagens mais tradicionais de planejamento urbano, nas quais as definições das prioridades de ação se dão geralmente através de decisões técnicas de gabinete, quando não apenas políticas, e não raramente acabam, por isso mesmo, se distanciando da realidade da cidade.

Na experiência relatada neste documento, as dinâmicas de participação variaram de equipe a equipe, havendo em cada caso aspectos positivos

e negativos, momentos de maior fluidez e outros de maiores dificuldades. De modo geral, cabe destacar alguns procedimentos, como as dinâmicas de trabalho com fotos como técnica de apreensão espacial do bairro e das identidades, assim como a definição de uma classificação para a qualificação do espaço urbano que fugisse dos parâmetros mais técnicos comumente usados no planejamento urbano e permitisse a apreensão do “sentido” dos lugares (prazer, encontro, referência, medo e percursos), ambas realizadas pela Usina em Cidade Tradentes. Foi também no sentido de quebrar a previsibilidade das abordagens participativas mais tradicionais que a GTA adotou, na Brasilândia, dinâmicas baseadas na psicodramatização, denominadas pela assessoria de “cartografia do sujeito”. Outra iniciativa interessante promovida por essa assessoria foi a definição de “grupos focais”, que se mantiveram iguais até o fim dos trabalhos, permitindo um acúmulo de conhecimentos e informações a cada etapa. Todas as assessorias, aliás, preocuparam-se em trabalhar em grupos menores, nos quais as discussões seriam mais frutíferas do que em uma grande assembléia com centenas de pessoas. Em todos os casos também, os trabalhos dos grupos eram posteriormente apreendidos pelo conjunto dos participantes através de sistematização envolvendo todos os participantes. Em Jardim Ângela, a metodologia dos “biomaps” proposta pelo LabHab permitiu uma dinâmica participativa diretamente voltada para a espacialização da apreensão urbana, possibilitando uma visão do território pautada não por critérios técnicos mas pelas sensações vividas pela população. Essa técnica também possibilitou que a população se apropriasse, em termos territoriais, de todo a escala do distrito, quebrando a usual limitação de visão apenas aos bairros de residência.

Vale observar que essas técnicas, embora sejam diferentes, foram adotadas em função da experiência própria de cada assessoria, já que todas elas tinham longa tradição em trabalhos participativos, e poderiam

ser aplicadas independentemente do território em questão. O “biomapa” poderia ser trabalhado na Brasilândia assim como a técnica das fotografias poderia ser adotada no Jardim Ângela (ver **Anexo 1**).

Evidentemente, as dinâmicas políticas locais, com a substituição ou a criação das Subprefeituras, dos Subprefeitos ou das equipes do Governo Local nos três distritos, em diferentes momentos do processo, geraram dificuldades no encaminhamento dos trabalhos. Ainda assim, as três assessorias souberam articular-se de forma bastante positiva no sentido de superar os obstáculos momentâneos e intensificar as relações com os diferentes governos locais e Subprefeituras. Esse aspecto é importante pois o sucesso do Plano de Ação, como foi dito, está em grande parte vinculado ao papel institucional da administração pública local.

No **ANEXO 1**, apresentamos uma descrição mais detalhada sobre cada um dos procedimentos participativos adotados pelas três assessorias envolvidas no Plano de Ação do Programa Bairro Legal.

Vale observar que, felizmente, processos participativos não são mais novidade no Brasil, tendo sido promovidos por um número significativo de administrações progressistas. Mas se por um lado essa é uma constatação positiva quanto ao processo de reconstituição do tecido social e da participação cidadã, por outro ela obriga certos cuidados por parte do Poder Público para evitar o desgaste de processos participativos em demasia, que acabam gerando expectativas na população muito superiores à capacidade de ação do próprio Poder Público, gerando assim desconfiância e frustração quanto ao seu papel. A tradição das relações baseadas nas trocas de favores leva a uma postura quase natural de descrença em relação à capacidade administrativa do governo (LabHab,2002).

Assim, **é extremamente aconselhável que as dinâmicas participativas do Plano de Ação se acoplem a outros processos já em andamento** organizados pelo Governo Local, evitando expectativas exageradas. Evidentemente, caso não estejam ocorrendo processos do tipo, a equipe do Plano de Ação, em conjunto com o Governo Local, devem promover fóruns participativos específicos para o plano. Neste caso, o Plano de Ação se constitui num instrumento de aglutinação dos agentes sociais locais, promovendo dinâmicas participativas em regiões em que estas não ocorriam.

No Plano de Ação Bairro Legal, em São Paulo, foi possível, ao menos nos casos de Jardim Ângela e de Cidade Tiradentes, fundir os procedimentos participativos do Plano de Ação com aqueles referentes à elaboração dos Planos Diretores Regionais. Isso facilitou certamente os trabalhos, porém **cade ressaltar que a mobilização popular teria ocorrido da mesma forma caso não existisse o processo dos Planos Regionais**, criando-se para isso fóruns de discussão especificamente voltados para a realização dos diagnósticos do Plano de Ação. Como já dito, a fusão com o plano regional não se deu no sentido de “facilitar” o trabalho participativo aproveitando-se de uma dinâmica já montada, mas sim para evitar o desgaste – recorrentemente lembrado pela população – da multiplicação de processos participativos e das expectativas que criam junto às entidades organizadas da sociedade civil.

No caso de Planos de Ação elaborados por assessorias técnicas, também no âmbito da abordagem participativa, **o processo de transição** provocado pela saída das assessorias deve ser tratado com cuidado. De nada adianta criar instâncias e dinâmicas de participação popular se estas forem esquecidas quando da implantação e gestão do Plano de Ação. Nesse sentido, cabe lembrar que, mais uma vez, a interação entre a assessoria técnica e o governo local é fundamental. Senão, corre-se o

risco da assessoria adquirir certa legitimidade junto à população, porém sem o devido reatamento junto ao governo local. No momento da saída da assessoria, este último se veria face a dinâmicas participativas já consolidadas pela assessoria, sem ter entretanto a legitimidade e a aceitação necessárias para dar continuidade ao processo. Assim, é importante observar que essa é uma premissa a ser assumida de forma co-responsável por ambas as partes: até onde vão os papéis da assessoria e do governo local, de tal forma a garantir a autonomia necessária para a elaboração do plano e o bom desenrolar das dinâmicas de participação, porém sem excluir a presença e o papel fundamental do governo local (e da secretaria municipal), de tal forma que estes não se vejam sem legitimidade e inserção para dar prosseguimento ao processo na fase de gestão.

Por fim, a garantia da continuidade do Plano de Ação está também na institucionalização de estruturas participativas de gestão do plano, por um lado, e na multiplicação de situações de parceria e co-gestão dos equipamentos e dos programas a serem propostos com as entidades locais da sociedade civil.

4. ESTRUTURAÇÃO DO DIAGNÓSTICO.

4.1 LEITURAS E RECORTES TERRITORIAIS DIFERENCIADOS

Por ser um processo de apreensão de uma realidade, o diagnóstico de uma determinada região pode estruturar-se de forma diferente do de outra região, em função das especificidades de cada uma e de seus elementos estruturadores da realidade urbana, que podem ser diferentes. Por representar um processo de leitura, os diagnósticos podem também ter linguagens diferentes conforme as experiências e dinâmicas de trabalho próprias das equipes que o realizam. Mais do que isso, como os Planos de Ação são dinâmicos e incorporam os diversos agentes como sujeitos protagonistas, as diferenças existentes entre cada grupo social ou cada setor da máquina pública envolvida, assim como o acúmulo de informações de cada um em cada região, podem gerar apreensões variadas da realidade .

Nesse sentido, é inegável que o tipo de material fornecido por diferentes diagnósticos nunca será totalmente homogêneo na quantidade e na forma dos conteúdos sistematizados. Isso ocorreu, por exemplo, com os três diagnósticos apresentados no âmbito do Bairro Legal. Tanto LabHab quanto GTA optaram por uma sistematização do diagnóstico segundo uma classificação de parâmetros mais tradicional, que é apresentada no item a seguir. Entretanto, enquanto GTA optou por apresentar cada setor de atuação do poder público em um item específico, o LabHab organizou suas informações em dois grupos, um com os temas diretamente ligados à questão do habitat, e portanto dentro do escopo de atuação da Secretaria Municipal de Habitação, e outro com os demais setores de atuação do Estado. Já a equipe da Usina adotou outra sistematização, ao levantar temas-geradores¹⁷ oriundos das próprias discussões

¹⁷ São eles: Presença e ausência do Estado em Cidade Tiradentes, Duas Cidades, Vazios, Isolamento e Acessibilidade, (Não) Trabalho e Poder Econômico, Cidade que cresce versus Cidade que pára, Cidades e Entidades, Exílio e Identidade, Espaços Residuais e centralidades, e Bairro Violento.

com a população e mais adequados, na visão da assessoria, para uma melhor compreensão das dinâmicas sociais e urbanas de Cidade Tiradentes¹⁸. As variações entretanto não significaram uma diversificação exagerada da metodologia, uma vez que cada uma das equipes se preocupou, a sua maneira, em oferecer uma sistematização que fosse a mais adequada para a correta apreensão da realidade observada. Como resultado final, pode-se dizer que, em cada caso, chegou-se a um resultado consistente quanto ao volume de informações levantadas para cada distrito.

Um outro aspecto importante da metodologia é a forma com que se definem os **recortes territoriais**, tanto para a apreensão das demandas quanto para a definição das propostas do plano. Propõe-se trabalhar inicialmente com os **setores censitários** e com a **divisão de bacias e micro-bacias hidrográficas**.

O uso da divisão por setores censitários favorece a análise, em especial no diagnóstico, dos dados do IBGE, eles mesmos organizados por esse critério. Porém é uma divisão que têm seus limites definidos apenas pelo número de domicílios. Ainda assim, tais dados são importantes pois se trata da única base

¹⁸ Segundo a Assessoria Técnica Usina: “Os temas-geradores procuram ser formadores e partem da pedagogia de Paulo Freire. Foram construídos a partir da realidade vivida no local e não segundo as setorizações e compreensões parcelares do poder público. Tais temas também evitam a dualidade das separações entre o que é “positivo” e “negativo” e procuram agrupar as informações de forma a iluminar as contradições.” (Usina, Relatório P6 – Bairro legal, 2003)

²¹ O conceito de Plano de Ação está mais desenvolvido na bibliografia Maricato, 1996, 2000; Instituto Cidadania, 2000.

disponível de forma generalizada para todo o país, podendo-se estabelecer uma base de análise espacializada comum. É importante que se busque estabelecer certa homogeneização dos procedimentos metodológicos para a assimilação e territorialização dos dados do IBGE. O enorme universo disponibilizado no banco de dados do IBGE obriga cuidados no tratamento cartográfico, tanto quanto a tópicos formais (escalas, intervalos de valores, diagramas de cores) quanto a questões de conteúdo (temas, variáveis e indicadores). No caso do Plano de Ação do Programa Bairro Legal, optou-se por recortes comuns para cada uma das três grandes unidades do Censo: as pessoas, os chefes de família e os domicílios. Evidentemente, a partir dessa base cartográfica comum, cada equipe teve a liberdade de adotar mapas a mais, que respondessem às especificidades de cada distrito. A sistematização de indicadores elaborada pelas equipes pode ser utilizada como base para outras sistematizações em outras cidades. Ela pode ser lida em mais detalhes – quanto aos indicadores adotados e as faixas utilizadas – mais adiante, no item 4.2.3.

A divisão por bacias hidrográficas, por sua vez, permite uma melhor compreensão dessas informações no âmbito territorial, respeitando a importância ambiental do sistema hídrico, o que se torna central em áreas de proteção ambiental (mananciais, por exemplo) e/ou que demandem obras de drenagem e saneamento.

Cada uma dessas delimitações é tecnicamente útil para a verificação de determinados indicadores. Ainda assim, nem sempre permitem a apreensão daquela que é a unidade de referência, o recorte de identificação espacial do morador da região. Essa delimitação é extremamente importante, pois é a partir dela que geralmente se compõem as dinâmicas sociais, os agrupamentos comerciais, os territórios de influência do tráfico, as áreas de maior insegurança, e assim por diante. Por isso, podem surgir formas diferentes de recortes territoriais, ligadas às especificidades da região em que se trabalha. Nos casos do Bairro Legal, enquanto que para o distrito de Brasília foi mantido o recorte

das bacias hidrográficas, em Jardim Ângela e Cidade Tiradentes surgiram outras divisões interessantes.

Em Cidade Tiradentes, a assessoria Usina optou por adotar uma divisão territorial pautada pela especificidade do distrito, que abriga o maior complexo de conjuntos habitacionais do Brasil, e segue a lógica própria das quadras e sub-conjuntos lá existentes. Além disso, segue a regionalização proposta no âmbito do Plano Diretor Regional, “de forma a dar continuidade” às “atividades de planejamento urbano” (Usina, 2003).

Aliás, vale observar que o diagnóstico de Cidade Tiradentes levantou uma especificidade que pode provavelmente ser rebatida a grande parte dos casos de grandes conjuntos habitacionais do país: o surgimento de uma nova “cidade” informal nos interstícios não construídos do conjunto. Essa “cidade dentro da cidade”, aglomerado informal de favelas no seio de um conjunto fruto da própria ação do Estado estabelece novos desafios para a gestão pública. Se por um lado iniciativas do Poder Público para recuperar a qualidade de vida em grandes conjuntos degradados não são comuns e devem ser valorizadas, como no caso do programa “Viver Melhor” conduzido pela COHAB de São Paulo, por outro lado o surgimento dessas machas de urbanização informal faz com que possa surgir uma “exclusão dentro da exclusão”, com ações do poder público atingindo apenas os conjuntos, porém com pouco ou nenhum efeito para a solução dos interstícios de informalidade. Esse é sem dúvida um dos principais desafios levantados pela assessoria Usina, e as soluções por ela apresentadas no Plano de Ação para o Distrito de Cidade Tiradentes merecem um olhar atento, especialmente para quando se trabalhar em conjuntos habitacionais.

Já no caso do Jardim Ângela, a elaboração do diagnóstico foi bastante dificultada pela complexidade em se definir o melhor recorte geográfico para apreender as dinâmicas intra-distritais. Verificou-se uma forte identidade da população com uma divisão territorial por bairros ou loteamentos. O loteamento

– ou bairro – ganha importância significativa para se entender as dinâmicas sócio-espaciais no Jardim Ângela pois são os espaços geográficos de maior identificação pela população e é a partir deles que geralmente se compõem as dinâmicas sociais, os agrupamentos comerciais, os territórios de influência do tráfico, etc. Nos processos participativos de discussão sobre a realidade do distrito, os loteamentos eram a referência comum para se entender os deslocamentos, os pólos geradores de renda, e assim por diante. As razões dessa identificação com o bairro podem ser muitas, mas certamente duas delas têm maior peso: em primeiro lugar, os moradores de um mesmo loteamento geralmente chegaram ao local mais ou menos na mesma época, quando da abertura do loteamento. Têm portanto uma história em comum, e as novas gerações compartilham experiências comuns dos pais e avós. Essa vivência geralmente passa, pelo menos para grande parte dos moradores de um mesmo loteamento, pela luta por melhores condições de moradia, pela organização em associações de moradores, etc. São processos que consolidam o tecido social e reforçam as ligações “de bairro”, tanto entre os moradores quanto para efeito da influência do tráfico de drogas ilegais. A segunda razão está intrinsecamente ligada à primeira. Como se trata de uma região inserida em sua quase totalidade na área de proteção aos mananciais, grande parte dos loteamentos, através de suas associações de moradores, abriram ao longo do tempo processos de regularização, a maioria ainda em tramitação. A necessária mobilização para o acompanhamento desses processos reforçou as ligações entre os moradores e a identificação com seu loteamento. Por essas razões, a equipe do Labhab adotou a divisão territorial do “bairro”, ou do “loteamento”, como recorte espacial preferencial, sendo outras classificações utilizadas somente quando necessárias à compreensão de indicadores específicos.

4.2 RECOMENDAÇÕES PARA A ESTRUTURAÇÃO DO DIAGNÓSTICO

▪ 4.2.2

Relato do processo participativo

Como já foi apontado na seção anterior, o processo participativo é um elemento estruturador do Plano de Ação. Assim, o diagnóstico, que servirá de importante base de informação para a população, deve relatar como se deu tal processo em sua elaboração, de tal forma que essa abordagem possa ser assimilada e consolidada pelos agentes locais na leitura do documento, e aprimorada para as etapas subsequentes. No **ANEXO 1** deste documento descrevemos as metodologias participativas adotadas pelas três assessorias participantes do Bairro Legal, ressaltando que, embora tenham diferenças em função da especificidade de cada realidade, elas forma tratadas pelas três equipes de forma conjunta, com reuniões regulares de auto-avaliação do próprio processo.

Pelos argumentos colocados acima, sobre a inevitável diferenciação entre as possíveis leituras de uma determinada realidade, não se poderia apresentar uma estruturação “fechada” do que deve ser um diagnóstico. Entretanto, tal documento deve apresentar impreterivelmente um certo volume de informações. Por isso, como recomendação metodológica, colocamos a seguir a sistematização proposta pelo LabHab para o Jardim Ângela, para que se verifique os conteúdos imprescindíveis, mesmo que estes possam ser organizados de formas diferentes:

▪ 4.2.1

Histórico da região de estudo

A correta apreensão de uma determinada realidade urbana passa imprescindivelmente pela compreensão de seu processo histórico de formação, ainda mais no Brasil, em que a questão urbana é inseparável dos processos de formação desigual da nossa sociedade, gerando a chamada “urbanização com baixos salários” (Maricato, 2000). No caso do Bairro Legal, essa abordagem histórica gerou não só uma análise específica da formação de cada distrito, mas também um texto mais abrangente dando conta do processo histórico de formação das franjas periféricas excluídas na cidade de São Paulo, que se encontra reproduzido neste documento, no **ANEXO 3**.

▪ 4.2.3

Os agentes envolvidos

A relação dos agentes envolvidos – que deve vir acompanhada, se possível, dos endereços e dos contatos telefônicos e eletrônicos de tal forma que o diagnóstico cumpra seu papel aglutinador – compreende todos os atores locais contatados para a elaboração do diagnóstico, mas deve também preocupar-se em listar aqueles grupos sociais que eventualmente não foram contatados, por dificuldades diversas, muitas vezes até porque se trata de comunidades mais fortemente atingidas pela exclusão social, e portanto pouco inseridas nas discussões já existentes na região. Assim, o diagnóstico permite não só o levantamento mas a implicação desses agentes – ONGs, associações, quadros dos diferentes

setores e esferas de governo que atuam na região, entidades filantrópicas, etc. – no processo de elaboração do Plano, o que lhe garantirá, no futuro, maior legitimidades e melhor controle social na sua implantação e gestão.

Dentre esses agentes, o diagnóstico deve promover a integração da juventude, principal faixa da população atingida pelos efeitos da violência urbana.

▪ 4.2.4 **Levantamento dos dados sócio-econômicos e de condições do habitat por meio de referências cartográficas.**

É importante destacar que o Plano de Ação demanda a estruturação de uma metodologia própria de definição de indicadores capazes de mensurar as condições do habitat, e que hoje não existem, ao menos na forma de um conjunto coeso para esse fim. Assim, a definição desses indicadores é uma missão a ser realizada à medida em que exista um acúmulo de experiências concretas de aplicação de Planos de Ação, que subsidiem esse processo.

Na continuidade da experiência do Bairro Legal, pretende-se desenvolver esse aspecto. Tais indicadores se originarão tanto da coleta de fontes primárias, obtidas através dos processos participativos, quanto das fontes disponíveis de dados secundários, especialmente do IBGE e, no caso do estado de São Paulo, da Fundação Seade. No futuro, seria importante estudar junto a esses órgãos a definição precisa de indicadores específicos para a mensuração da qualidade do Habitat,

considerando-se evidentemente os recortes territoriais (como as micro-bacias hidrográficas, os bairros e loteamentos) discutidos no item 4.1 acima.

Por enquanto, o levantamento de dados sócio-econômicos deve originar-se dos processos de discussão participativa, para os dados primários, e dos indicadores secundários já existentes. Assim, algumas fontes de dados secundários já podem ser utilizadas desde já, como no caso dos indicadores do IBGE detalhados a seguir. Além disso, índices consolidados como expectativa de vida, mortalidade infantil, devem ser considerados. No âmbito dos indicadores de saúde, um estudo mais aprofundado deve ser estimulado, na seqüência do Bairro legal, no sentido de se aproveitar os índices epidemiológicos que relacionam diretamente as condições de saúde e prevenção à doenças com os níveis de qualidade de vida.

Sobre os indicadores específicos de violência, ver o item 4.2.5 logo adiante.

A transposição dessas informações para uma base cartográfica é fundamental para sua correta apreensão, em especial pela população local. Nesse sentido, a metodologia participativa pautada na espacialização imediata das informações, com o apoio de mapas e maquetes – como os “biomapas” (ver anexo 1) – é fundamental.

No caso da experiência do Bairro legal, a unificação dos procedimentos cartográficos resumindo as informações

secundárias do IBGE constituiu instrumento fundamental para a constatação das especificidades sociais e ambientais dos bairros contemplados pelo plano, tendo em vista o caráter intrinsecamente comparativo deste processo. Sendo assim, para a fase de diagnóstico foi estabelecida uma estratégia comum, que dizia respeito tanto a tópicos formais (escalas, intervalos de valores, diagrama de cores) quanto a questões de conteúdo (temas, variáveis e indicadores).

Vale mencionar que os intervalos de valores podem variar de acordo com as especificidades da cidade analisada, devendo se adequar a cada quadro de forma a evidenciar os dados mais relevantes. A sobreposição com a cartografia do GEOLÓG (que contempla sistema viário, quadras e corpos de água) permite que se faça uma leitura das variáveis e indicadores do IBGE agregadas pelas áreas mais interessantes para o planejamento urbano e habitacional do que os setores censitários, já apontadas no item 4.1 acima, como loteamentos e bairros, sub-bacias, vazios urbanos significativos ou centros de comércio.

A seleção do conteúdo temático que tais bases cartográficas deveriam contemplar foi baseada na análise de cada uma das três grandes unidades do Censo: as pessoas, os chefes de família e os domicílios.

1) As pessoas

No âmbito do indivíduo, foi considerado importante para a elaboração do diagnóstico habitacional e urbano o levantamento de dados referentes a três temáticas: faixas etárias, índice de

analfabetismo e renda. A partir destes eixos, foram especificados os dados mais relevantes, que apresentassem interferência direta na configuração do atual quadro de violência e precariedade sócio-ambiental. Foram também definidas as variáveis e intervalos de valores mais adequados à obtenção de uma correta conclusão.

Sendo assim, foram utilizadas as seguintes bases cartográficas, estando indicadas para cada uma os indicadores e intervalos de valores adotados:

- Porcentagem de pessoas com renda abaixo de 5 SM no setor censitário

Constitui elemento fundamental o apontamento das regiões com maior concentração de pessoas de baixa renda, por serem estas, provavelmente, as áreas mais precárias do ponto de vista ambiental. A análise desta base cartográfica possibilita ainda a visualização da distribuição de renda dentro do distrito.

- abaixo de 20%
- 20% a 30%
- 30% a 40%
- 40% a 60%
- acima de 60%

- Porcentagem de pessoas com menos de 14 anos de idade no setor censitário

A determinação da porcentagem de crianças por setor censitário apresenta grande relevância pelo fato da qualidade

de vida nesta faixa etária estar bastante relacionada à disponibilidade de equipamentos públicos, sobretudo creches e escolas do Ensino Fundamental. Além disso, este grupo constitui alvo fácil para a dissipação da violência, devendo, portanto, receber tratamento específico.

- abaixo de 10%
- 10% a 15%
- 15% a 20%
- 20% a 30 %
- acima de 30%

- Porcentagem de pessoas com 15 a 24 anos de idade no setor censitário

O mapeamento preciso da concentração de jovens entre 15 e 24 anos nos distritos do Bairro Legal constitui elemento fundamental para o processo propositivo, tendo em vista a vulnerabilidade desta parcela da população à violência e à criminalidade nos bairros periféricos.

- abaixo de 15%
- 15% a 20%
- 20% a 30%
- acima de 30%

- Porcentagem de pessoas analfabetas com mais de 10 anos de idade no setor censitário

A determinação de regiões com elevados índices de analfabetismo aponta as áreas mais pobres e precárias dos

distritos, evidenciando ainda as localidades prioritárias para implantação de novos equipamentos de educação.

- abaixo de 10%
- 10% a 15%
- 15% a 20%
- acima de 20%

2) Os chefes de família

A caracterização dos "Chefes de família" ("pessoas responsáveis pelo domicílio particular permanente") é o principal instrumento de análise de renda nos distritos contemplados pelo Bairro Legal, constituindo, portanto, ferramenta essencial na definição das áreas mais precárias.

Sendo assim, foram selecionados dois mapas relativos a faixas de renda dos chefes de família – "zero a 3 salários mínimos" e "zero a 5 salários mínimos" –, os quais foram confrontados ao mapeamento do "rendimento nominal médio mensal" de cada setor censitário e à distribuição de "chefes de família mulheres".

Estão indicados a seguir os indicadores e intervalos de valores empregados nestes levantamentos.

- Porcentagem de chefes de família com renda abaixo de 3 SM no setor censitário

O mapeamento desta primeira faixa de renda permite eleger os pontos de concentração da pobreza no interior dos setores censitários.

- abaixo de 20%
- 20% a 30%
- 30% a 40%
- 40% a 60%
- acima de 60%

- Porcentagem de chefes de família com renda abaixo de 5 SM no setor censitário

A espacialização desta faixa de renda, além de constituir importante instrumento de comparação com o mapa anterior, permite localizar com certa flexibilidade as áreas "mais favorecidas" dentro de um cenário generalizado, vale dizer, de pobreza acentuada.

- abaixo de 20%
- 20% a 30%
- 30% a 40%
- 40% a 60%
- acima de 60%

- Porcentagem de chefes de família mulheres no setor censitário

Este indicador permite apontar, por meio de uma relação indireta, as áreas mais pobres dos distritos, pelo fato de famílias de mães solteiras enfrentarem maiores dificuldades financeiras,

o que pode ser comprovado ao confrontar tal mapeamento com a distribuição de renda nos distritos.

- abaixo de 20%
- 20% a 30%
- 30% a 40%
- acima de 40%

- Rendimento nominal médio mensal em Reais dos chefes de família no setor censitário

Este indicador determina de forma clara a distribuição de renda dentro dos distritos, restringindo ainda as informações obtidas por meio da análise dos mapeamentos referentes a faixas de renda.

- abaixo de R\$ 200,00
- R\$ 200,00 a R\$ 600,00
- R\$ 600,00 a R\$ 1000,00
- acima de R\$ 1000,00

3) Os domicílios.

Três informações que dizem respeito à infra-estrutura e aos serviços urbanos de saneamento deveriam ser obtidos a partir dos dados censitários recolhidos por domicílios particulares permanentes: a coleta de lixo, a coleta de esgoto e o abastecimento de água potável.

Diante dos inúmeros dados disponíveis sobre estes temas optou-se por representar unicamente a participação que os

serviços públicos de saneamento assumem em cada setor censitário, uma vez que interessa também conhecer a qualidade destes serviços.

- Porcentagem de domicílios com coleta de esgoto por rede pública no setor censitário

A delimitação das áreas não contempladas totalmente por rede de esgoto (índices inferiores a 100%) é de extrema relevância, uma vez que, além de apontar a precariedade das condições de habitabilidade, determina regiões de grande fragilidade do ponto de vista ambiental.

- abaixo de 25%
- 25% a 60%
- 60% a 80%
- 80% a 99%
- 100%

- Porcentagem de domicílios com coleta de lixo por rede pública no setor censitário

Ao confrontar este mapeamento com os limites da ocupação populacional, é possível apontar as áreas geradoras de maior poluição ambiental, as quais deve ser tratadas com particular atenção.

- abaixo de 25%
- 25% a 60%
- 60% a 80%
- 80% a 99%
- 100%

- Porcentagem de domicílios com água fornecida por rede pública no setor censitário

Este índice também aponta as áreas mais carentes dentro dos distritos. A sobreposição destes três mapeamentos configura uma nova hierarquia de precariedade urbana, constituindo importante instrumento para a definição de regiões de intervenção prioritária.

- abaixo de 25%
- 25% a 60%
- 60% a 80%
- 80% a 99%
- 100%

▪ 4.2.5 O mapa da violência

A discussão sobre a violência já foi apresentada no item 2 deste documento. Vale lembrar que a contribuição para a diminuição do cenário de violência urbana nas periferias é um dos principais elementos motivadores do Plano de Ação. Assim, o diagnóstico deve dedicar ao problema uma seção especial, na qual a questão da violência seja tratada em toda sua complexidade. No caso do Bairro Legal, as discussões nas oficinas participativas levaram a diferenciações que puderam ser lidas na primeira parte deste documento. No momento do diagnóstico, alguns pontos já foram tratados, como a diferença entre criminalidade e violência, a existência de lugares “não-seguros” que não correspondiam obrigatoriamente aos lugares de homicídios, o elevado número de ocorrências em locais de

grande movimentação, a presença de lugares “pouco seguros” por falta de infra-estrutura urbana, e as diferenças conceituais nos dados de homicídios, como o homicídio como crime e o homicídio como mortalidade, ou o “motivo fútil” e o “acerto de contas”.

Do ponto de vista dos dados secundários, foram utilizados, os índices de homicídios produzidos pelo PRO-AIM (Secretaria de Saúde - PMS) e pela Fundação Seade, trabalhados como base conjunta e espacializados pelo Laboratório de Economia Social da PUC-SP (ver item 2 deste documento). Também trabalhou-se, embora fossem dados pouco confiáveis, com a relação dos homicídios a partir dos boletim de ocorrência, fornecidos pela Secretaria Estadual de Segurança Pública (Infocrim). Vale dizer, como observado no item 2, que tais bases não permitem uma leitura completa da situação da violência, mas apenas as áreas de forte incidência de criminalidade, pelo seu aspecto mais dramático, o do homicídio. A apreensão da violência passa pelas atividades participativas e pela análise de todos os dados abaixo elencados. Entretanto, as bases de dados secundários são parte essencial dessa análise, e devem ser incorporados sempre que disponíveis.

▪ 4.2.6 Diagnóstico urbano e políticas públicas relacionadas ao ambiente construído

Sugere-se que o diagnóstico seja estruturado, na análise da qualidade urbana e do habitat, nas seguintes seções:

▪ 4.2.7

Presença do Estado quanto a outras políticas setoriais

Como já foi comentado no item 3, o levantamento das diferentes políticas públicas já existentes – intersetoriais e inter-esferas de governo – é fundamental para que se possa, no Plano de Ação,

– **O Habitat**

Indicadores sócio-econômicos
Uso do solo
Ocupação urbana no Jardim Ângela
Precariedade urbana e habitacional
Precariedade urbana e habitacional: urbanização de favelas e áreas de risco geotécnico
Regularização Fundiária
Sub-centros comerciais: pólos geradores de emprego e renda

Mercado Imobiliário e Desenvolvimento Comercial

– **Saneamento ambiental e habitação**

Ocupação de áreas de proteção ambiental
Recursos Hídricos e Cobertura Vegetal
Geomorfologia
Saneamento ambiental

– **Transporte e Acessibilidade**

Sistema Viário
Transporte: os dados da pesquisa Origem-Destino do Metrô são importantes, para o caso específico da cidade de São Paulo. No geral, deve-se buscar junto às empresas de transporte informações do mesmo tipo, assim como sobre os trajetos das linhas, a quantidade de viagens, número de passageiros por linha, etc.

propor sua efetiva desfragmentação e transversalidade. Assim, propõe-se levantar com o maior detalhamento possível – sempre verificando em que aspectos elas mais se relacionam com (ou influenciam) a qualidade do habitat – as políticas relativas às seguintes temáticas:

- Trabalho
- Saúde
- Educação
- Cultura, Esporte e Lazer
- SAS – Secretaria de Assistência Social
- Telecentros
- Secretaria de Segurança Urbana do Município
- Sub-Prefeitura e/ou Governo Local

Também devem ser consideradas políticas de implementação de metodologias de participação popular, como por exemplo o Orçamento Participativo, Congresso da Cidade, etc., que tenham relação direta com a área de estudo, assim como os processos de política pública implantados na cidade em que se trabalha, como Planos Diretores, programas de saúde familiar, etc.

▪ 4.2.7 Conclusões Propositivas

Como já foi colocado no item 3 deste documento, o diagnóstico deve ter um caráter propositivo, para evitar que ele seja apenas uma compilação de informações sem utilidade, por falta de sistematização e indicações de encaminhamentos possíveis. É

comum a realização de diagnósticos que apresentam um volume considerável de informações, porém deixam ao leitor a responsabilidade de conseguir extrair delas os encaminhamentos pertinentes. Isso, definitivamente, não pode ocorrer. O diagnóstico deve então apresentar claramente, para cada tema tratado, as principais diretrizes que se espera desenvolver, apontando os caminhos e os obstáculos que já podem ser previstos.

- Dentre esses encaminhamentos, é fundamental que o diagnóstico aponte:
- A necessidade de intensificação da transversalidade assim como da continuidade das políticas de governo na periferia, tanto as já existentes como as em elaboração.
- A importância do governo local: o diagnóstico deve apontar o potencial existente, em termos de infra-estrutura de governo, para a efetivação da gestão local do Plano de Ação. Assim, o diagnóstico já pode apontar o papel a ser desempenhado pelos agentes locais de governo, mostrando sua potencialidade e seu papel estratégico para o sucesso do Plano de Ação.
- Áreas de Intervenção Inicial: no caso em que o Plano de Ação se dirija a grandes territórios, trata-se não de identificar áreas-piloto, mas sim as regiões, dentro da área de estudo, vivendo situação de extrema exclusão e/ou as áreas de grande potencial urbano (ver item 3 deste documento), que devem ser priorizadas para o início das intervenções públicas, seja pela situação emergencial, seja por terem condições de se tornar focos geradores da melhoria da qualidade do habitat.

5. ESTRUTURAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO – ETAPA PROPOSITIVA

Uma vez definidas as diretrizes e prioridades, a partir dos processos participativos e das análises técnicas da equipe responsável pelo plano, e uma vez definidas as áreas de intervenção inicial e as ações emergenciais, de curto e de longo prazos, a experiência demonstra que o Plano de Ação se tornaria mais didático se estruturado conforme a seguir.

5.1. INTRODUÇÃO

Trata-se de texto destacando o caráter diferenciado do Plano, ressaltando os princípios elencados no ponto 3 deste documento.

5.2. CARACTERIZAÇÃO

Deve-se atentar para o fato de que integrantes de governos executivos, tendo em mãos o Plano de Ação, muitas vezes limitarão a leitura de apenas esse documento, por falta de tempo, mesmo que o volume mais denso do diagnóstico esteja anexado. Assim, é importante que o Plano de Ação retome, de forma resumida, os conteúdos apresentados no diagnóstico. Nesta seção devem ser apresentadas as linhas de força do diagnóstico, as especificidades do distrito (por exemplo, especificidades jurídicas de áreas de proteção ambiental), o resumo, avaliação e lições do processo participativo do Plano, atentando para que fique indicado a maneira como esse processo participativo será incorporado na continuidade do plano, ou seja, nas etapas de implantação e gestão.

5.3. GESTÃO

Poderia parecer estranho o fato de que as propostas de gestão sejam as primeiras a serem apresentadas no Plano de Ação. Isso, entretanto, é perfeitamente compatível com seu caráter, já que prioriza, na sua lógica, os aspectos relativos à melhoria da eficácia da gestão pública nas áreas tradicionalmente abandonadas pelo mercado e pelo Poder Público. Os aspectos de gestão estão divididos em três partes: as propostas para a estrutura administrativa de implementação do plano, as propostas de constituição de agentes comunitários polivalentes, e a de um cadastro que aprimore o acompanhamento e controle – de um ponto de vista humanizado e centrado nas famílias – da qualidade do habitat.

5.3.1. Estrutura administrativa de implementação e gestão do Plano de Ação

Como já colocado anteriormente, a proposta de uma estrutura de gestão para as fases posteriores ao período de elaboração do plano é um elemento fundamental para garantir a sua **continuidade**. Assim, deve-se propor **formas de gestão executiva do plano internas ao governo local, que façam a interligação necessária entre a população, as entidades da sociedade civil, os conselhos existentes, a sub-prefeitura e os órgãos centralizados do executivo municipal, em particular a secretaria de habitação**. Trata-se de um desafio complexo, pela necessidade de se vincular os diversos níveis e setores de governo, sempre mantendo canais efetivos de participação popular nas instâncias deliberativas. Entretanto, **é importante que isso se faça dentro das estruturas administrativas já existentes**, evitando criar-se novas instâncias, que sobrecarregariam uma máquina administrativa já complicada de gerir em regiões tão carentes de recursos humanos.

No caso do Plano de Ação do Programa Bairro Legal, foi proposta uma estrutura-base, aplicada com ajustes nos planos de cada distrito. Essa estrutura sugere uma instância de gestão do plano, inserida na estrutura da sub-prefeitura, mas interligando-se diretamente com a Secretaria Municipal de Habitação.

A título de exemplo, na experiência do Programa Bairro Legal, o Grupo de Trabalho para a Gestão Executiva do Plano de Ação seria coordenado pelo Coordenador de Desenvolvimento Urbano da Sub-Prefeitura, e teria participação de representantes da Secretaria de Habitação, especificamente dos órgãos de habitação (Habi), de regularização fundiária (Resolo) e de produção habitacional (Cohab). Além deles, participariam as outras coordenações da sub-prefeitura eventualmente envolvidas no plano e, evidentemente, representantes das entidades da sociedade civil, dos Conselhos de ZEIS (ainda a serem criados, porém a sua organização pode ocorrer antes da criação formal da ZEIS), e do Conselho de Representantes (que também espera-se que seja criado com urgência, pois é de vital importância para a democratização da gestão local).

Vale observar que se propõe a criação, como será comentado a seguir, dos aqui designados “Escritórios-Antena”, que terão importante papel de resgate das dinâmicas sociais locais. A articulação dessa proposta de gestão com o espaço urbano concreto, se fará por meio da consolidação de “centros públicos”, praças urbanizadas que oferecerão certo número de equipamentos públicos, entre os quais o escritório-antena, posto avançado da sub-prefeitura. Esses postos também estarão ligados à Coordenação de Desenvolvimento Urbano da Sub-Prefeitura. Assim, somando-se a representação dos Conselhos de Zeis – responsáveis, pela lei, pela elaboração dos planos de urbanização das Zeis – e de representantes da sociedade civil, estima-se que o Grupo de Trabalho de gestão Executiva do plano possa atuar em estreito contato com as dinâmicas urbanas mais locais.

Além desse Grupo de Trabalho, propõe-se, no caso do Programa Bairro Legal, a criação de um segundo grupo, o de Formação e Informação, com a participação dos coordenadores das áreas urbana, de saúde, educação e ação social da sub-prefeitura, de representantes dos responsáveis pelos escritórios-antena, e mais uma vez dos representantes das CONZEIS e da sociedade civil, cuja função seria a de consolidar as ações visando a formação contínua dos agentes comunitários da rede de saúde, dos professores da rede de educação local, dos militantes de entidades civis, etc., assim como a provisão contínua – graças ao contato estreito com os agentes locais – de informações para um banco de dados gerido pela sub-prefeitura e pela Secretaria de Habitação. Tal banco de dados, por sua vez, daria condições de funcionamento a um cadastro “humanizado”, centrado nas famílias e suas condições de vida (envolvendo condições de moradia, saúde, situação econômica, educação, etc.), a ser utilizado tanto pela Sub-Prefeitura quanto pela secretaria, assim como pela população.

O quadro apresentado no **ANEXO 2** esquematiza as propostas acima apresentadas.

5.3.2. Agentes:

Outra proposta importante no que diz respeito à gestão do Plano de Ação é a criação do **agente do habitat**, ou seja, a integração dos agentes de saúde do PSF a uma estrutura de formação e informação que extrapole a saúde pública, baseada nas instâncias já apresentadas no item anterior.

A iniciativa visa promover a capilaridade da ação pública (visita a domicílio e cadastramento de todas as famílias), a capacidade de mapeamento das demandas reais, das questões de saúde pública, das famílias em situação

extrema de exclusão sócio-econômica, das questões relativas a insalubridade das habitações, do congestionamento habitacional, dos riscos de desabamento, escurregamento, solapamento e alagamento, das barreiras físicas que dificultam o acesso a equipamentos e serviços públicos, além de questões de zeladoria urbana que contribuem para redução de locais de medo e insegurança urbana. Tais informações são essenciais para a constituição do que se chamou aqui de “cadastros humanizados”, que será apresentados na próxima seção.

Os agentes cumpriram então os seguintes papéis:

- subsídio à ação do poder público: alimentação de um sistema de informação focado nas famílias.
- Atendimento aos moradores (ou encaminhamento para atendimento) em relação a assistência social, educação etc.
- Participação nos espaços de planejamento e gestão local dada sua formação e conhecimento preciso da realidade local.

A proposta da “Escola de Planejamento Popular” visa a formação continuada dos agentes em cursos sobre questões do habitat, qualificando-os para o atendimento e encaminhamento das famílias quanto a questões urbanas e habitacionais.

Por fim, o agente deve ter um vínculo com o escritório Antena da Subprefeitura para encaminhar para lá famílias que demandem assistência técnica e/ou micro-crédito para reformas de habitações em situação de risco/precariedade/insalubridade, inclusão em programas habitacionais, de geração de emprego e renda, de assistência social, etc.

5.3.3 Cadastrros

Um outro aspecto importante relativo à gestão do Plano de Ação – e estreitamente ligado ao papel dos Agentes do habitat – é a estruturação de um sistema de cadastro que possibilite um atendimento à demanda por programas habitacionais, relacionando necessidade com capacidade de aquisição de financiamento. Essas informações devem permitir o cruzamento da demanda por habitação e a oferta de habitação de menor custo no mercado, identificar a população que deve ser priorizada em programas sociais e que precisa de subsídio para acesso à moradia, identificar a população que mais precisa de uma alternativa de moradia, a população que está disposta e tem condições de assumir um maior financiamento.

O cadastro pode se tornar também um instrumento de controle urbano nas áreas urbanizadas, para garantir a sustentabilidade das obras.

A montagem do cadastro deve estar incluída na primeira etapa de implementação do plano, pois ele é um instrumento fundamental para atendimento adequado da demanda por programas compatíveis com a situação sócio-econômica das famílias e para o acompanhamento da situação da população das áreas já atendidas.

A. Cadastro das famílias

a. Prioritárias para cadastro:

- Famílias Moradoras em favelas e loteamentos urbanizados
- Famílias em Área de Risco
- Famílias em Glebas Impróprias para a urbanização

- Famílias moradoras em favelas e loteamentos prioritários para a urbanização

b. Informações cadastrais:

- Integrantes da família (destacando faixa etária, portadores de necessidades especiais)
- local de moradia (endereço / favela, loteamento precário, loteamento ou favela urbanizado, loteamento regular, área de risco, beira de córrego)
- situação de moradia (salubridade, moradores por cômodo, co-habitação)
- renda familiar
- atendido ou não por programas sociais públicos;
- interesse em entrar em programa de financiamento habitacional para: mudar-se para o centro; mudar-se para uma casa ou apartamento existente na região; fazer parte de um grupo para projeto de habitação social (PAR, mutirão, cooperativa habitacional); fazer parte de um programa de locação social; adquirir um lote para construir.

B. Banco de dados de oportunidades imobiliárias na região

- habitações à venda em favelas e loteamentos regulares
- habitações à venda em favelas e loteamentos urbanizados com previsão para regularização
- habitações para locação em favelas e loteamentos regulares;
- lotes e glebas vazias dentro de áreas urbanas consolidadas (verificação nos cadastros municipais de lotes vagos com dívidas de impostos)
- construções em sub-centros com potencial de adensamento.

Como já dito, o cadastro e o banco de dados seriam alimentados pelos *agentes do habitat* (ou inicialmente, os agentes de saúde do PSF), pelos responsáveis pelos Escritórios-Antena, etc. A ideia é que a formação desses agentes, inclusive através da “Escola de Formação Popular”, possibilite, a longo prazo, a manutenção de cadastros “humanizados” de acompanhamento das condições de moradia, de saúde, financeiras, etc., das famílias. Tais cadastros seriam evidentemente úteis ao Poder Público, na parametrização de suas políticas, mas também poderia evoluir para uma acessibilidade mais geral, por parte do próprio morador. Evidentemente, a significativa capilaridade atual da rede de agentes de saúde, através do Programa Saúde família, faz dela um ponto de partida inequívoco desse processo.

Cabe ressaltar que o acesso a todas essas informações, de forma homogênea e consistente para todo um grupo populacional de periferia é hoje quase inexistente. No entanto, somente através delas será possível constituir, a longo prazo, um conjunto de indicadores capazes de retratar as reais condições de vida nas regiões periféricas. Apesar da identificação desses indicadores ter sido uma das propostas iniciais do Plano de Ação Bairro legal, verificou-se que os níveis de informação atualmente disponíveis não permitem uma compilação consistente a ponto de elaborar séries de indicadores, que por sua vez seriam importantíssimos até para a avaliação posterior do próprio Plano de Ação. Assim, em vez de indicadores, este documento traz a proposta de criação das condições necessárias à sua coleta, através dos agentes do habitat e da constituição dos cadastros acima sugeridos.

5.4 POLÍTICAS PÚBLICAS SETORIAIS / TRANSVERSAIS COM INFLUÊNCIA NA MELHORIA DO HABITAT.

Trata-se de elencar as diferentes ações das diferentes secretarias e outros órgãos, municipais, estaduais e outros, **nos aspectos que afetam diretamente**

a melhoria do habitat (não se trata, portanto, de discutir ou sugerir políticas setoriais).

Tal item é importante porque é um dos princípios do Plano de Ação, como já observado anteriormente, propor a concatenação / amarração das diferentes políticas públicas existentes ou a propor, no âmbito das diferentes instâncias da máquina pública, extremamente fragmentada.

Também é importante para que cada secretaria, ao tomar conhecimento do plano, se reconheça nele e possa verificar a pertinência de algumas de suas ações, que as vezes nem são vistas pelo viés da melhoria urbana e do habitat.

Um bom exemplo é o do “Programa Escola Aberta”, que visa intensificar o uso dos equipamentos de educação pela comunidade durante os fins-de-semana, para atividades esportivas, culturais e de lazer. Tal programa, apesar de proposto pela Secretaria Municipal de Educação, está intrinsecamente ligado à melhoria do habitat.

Além disso, já foi ressaltado na seção sobre a estruturação do diagnóstico a importância de se incluir, não apenas como relação indicativa, mas integrando-as ao processo de gestão do plano, experiências como a elaboração de Planos Diretores, Orçamentos Participativos, programas de saúde familiar, etc. Alguns deles aparecem neste documento, nas descrições do processo participativo, destacando a forma como os procedimentos do Plano de Ação se integraram a essas políticas.

5.5. POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO PARA TODO O DISTRITO - PROPOSTAS ESTRUTURANTES

Trata-se de destacar, já no âmbito propositivo do urbanismo, **as políticas relativas à qualificação urbana de todo o distrito. São proposições mais conceituais, e que destacam o caráter universal da intervenção do plano.**

Mesmo sendo diretrizes, é interessante que sejam tratadas espacialmente, rebatidas no território. Algumas delas, inclusive, podem e devem chegar a um nível propositivo bastante técnico e detalhado, como por exemplo as propostas estruturantes de transporte e acessibilidade.

As políticas públicas de desenvolvimento habitacional e urbano se sub-dividem nas quatro categorias que hoje, consensualmente, abarcam o conjunto de problemas relativos ao ambiente construído: os programas de melhoria e controle urbanos, os programas de moradia, os de saneamento e meio-ambiente, e os de transporte e acessibilidade. A seguir, apresentamos as principais sugestões de ação para cada um deles, embora tal listagem não seja, evidentemente, restritiva.

5.5.1. Programas de melhoria e controle urbanos

Os programas de melhoria e controle urbanos dizem respeito ao conjunto de ações orientadas para a melhoria da qualidade do habitat, porém não diretamente relacionadas à moradia e ao transporte. Abarcam desde ações de urbanização, de melhoria de quadras e equipamentos públicos, até aquelas de regularização fundiária e controle urbano. São ações fundamentais quando se entende que a melhoria do habitat não depende somente da provisão habitacional pura e simples, como é aliás a abordagem mais tradicional do

Poder Público. Por exemplo, não são poucos os casos de grandes conjuntos habitacionais ou de favelas urbanizadas com péssima qualidade de vida, justamente por não terem sido construídos em conjunto com ações de melhoria do ambiente urbano, ou por não terem recebido ações de manutenção e controle adequadas. **Essas ações são das mais significativas quando se trata de diminuir a precariedade urbana que favorece as condições de violência urbana no dia-a-dia.** Dentre as muitas ações nesse sentido, poderíamos ressaltar:

- **Centros Públicos:** Chamamos de “centros públicos” centralidades nos bairros, com acessibilidade pelo pedestre, onde a população pode ter acesso à assistência técnica para questões de melhoria das condições de habitabilidade (redução de riscos, insalubridade), informações, orientações e apoio sobre acesso a programas e políticas públicas. São locais de referência do poder público nos bairros, e no caso de São Paulo, foram propostas os “Escritórios-antena” da Sub-Prefeitura, postos avançados que disponibilizam um funcionário tecnicamente qualificado para prover as informações e orientações necessárias. Cabe ressaltar que sua ação está vinculada à atividades de formação continuada, que forma propostas acima, no item C (“Gestão”). Os escritórios-antena devem estar associados a equipamentos públicos existentes: Escolas, Postos de Saúde, por exemplo. Podem estar associadas a centros de lazer, de atividades culturais e integração da população. Podem ser empreendimentos mistos – uso institucional, serviços e habitação social.

A Implantação dos Centros Públicos deve ser feita de modo referenciado à organização comunitária local e aos conselhos de equipamentos já instalados. **Projetos que considerem estruturas participativas de gestão garantem a perenidade na manutenção do equipamento,** revertendo um dos principais problemas observados

nas periferias, o da rápida degradação de equipamentos e melhorias urbanas por falta de presença do estado, e consequentemente de manutenção. No caso da região Sul de São Paulo, esse foi um problema observado em algumas áreas de lazer e esportes executadas pelo Programa Guarapiranga, enquanto que outras, que foram assumidas pela comunidade local, através das entidades comunitárias, mantiveram-se em bom estado. Neste caso, se insere perfeitamente a **idéia de uma dinâmica de co-gestão – inclusive financeira – dos equipamentos, em convênios entre a Prefeitura e as entidades locais da sociedade civil**, garantindo a co-responsabilização pela manutenção urbana e possibilitando uma dinamização do crescimento econômico endógeno. Poderíamos citar como exemplos possíveis desse tipo de dinâmica os conselhos de implantação e aprimoramento da gestão de equipamentos de lazer e esportes de pequeno e médio porte (tais como as mini vilas-olímpicas propostas pelo professor Aziz Ab'Saber), ou as praças da cidadania implantadas pela Emurb em São Paulo.

- **Centros de bairro:** Centros e sub-centros comerciais de bairro. Em áreas periféricas surgem em geral espontaneamente e se tornam centros de atividades urbanas, encontros e interação da população, e muitas vezes pontos-finais de linhas informais de transporte por perua. Devem ser incentivados e melhorados através de pequenas obras de infra-estrutura, tais como pavimentação, sinalização, iluminação, hierarquização viária, tornando-se centros propícios às atividades de geração de emprego e renda e de economia solidária (cooperativas, por exemplo). Sempre cabe destacar que esse tipo de ação tem impacto significativo na diminuição da violência urbana.
- **Cadastrros:** como já desenvolvido acima, no item C (“gestão”), os “cadastrros humanizados” são instrumentos fundamentais de controle urbano.

- **Regularização fundiária:** Importante para inclusão social. A intervenção do poder público na provisão habitacional nos loteamentos, adensamento de áreas com ocupação consolidada, financiamento para aquisição no mercado e locação social dependem da regularidade do loteamento e das construções. A regularização é importante também para o controle urbano.

Loteamentos irregulares e favelas com alta densidade, em áreas adequadas para a consolidação, devem ser delimitados como **ZEIS** para viabilizar a intervenção pública na urbanização e regularização fundiária. As ZEIS devem ter parâmetros e coeficientes urbanísticos diferenciados, que viabilizem a regularização com padrões mínimos que garantam a melhoria das condições de moradia da população.

Devem ser também delimitadas como ZEIS áreas propícias à realização de empreendimentos de Habitação de Interesse Social – HIS e Habitação para o Mercado Popular – HMP, que visem: viabilizar provisão habitacional pública para população de baixa renda não atendida pelo mercado formal, incentivar a promoção privada ou em parceria público-privada voltada para a população não atendida pelo mercado; reversão de processos de periferização e exclusão social. Todas estas ações devem ser garantidas a partir da aplicação de instrumentos urbanísticos de intervenção no mercado fundiário.

- **Controle Urbano e Fiscalização:** Fiscalização integrada, participação popular nas decisões públicas e incorporação da população como parceiro no controle urbano dos loteamentos e favelas urbanizados pelo poder público (definição de zoneamento de bairro em fóruns participativos) saio princípios importantes para melhorar a qualidade da fiscalização e do controle urbano, transformando-os em instrumentos de recomposição dos tecidos e das dinâmicas sociais. Deve-se

promover prioritariamente a fiscalização bairros onde houve ação do poder público. Os Escritório-Antena nos Centros Públicos devem ser locais de referência para informações e assessoria técnica para novas construções e para regularização de construções.

Definição de Áreas prioritárias para a fiscalização: vazios urbanos de importância ambiental, de lazer e paisagística; bordas da ocupação urbana próximas a vetores de ocupação irregular (vias importantes, sistema viário consolidado); áreas impróprias para a ocupação onde já tenha havido remoções e intervenções do poder público.

- **Zeladoria Urbana:** tem por objetivo viabilizar a circulação de pedestres para acesso a equipamentos públicos, centros de bairros, centros públicos, **diminuindo as áreas de insegurança urbana.** A zeladoria urbana é fundamental para manter espaços públicos agradáveis para o convívio e lazer da comunidade, assim como diminuir o impacto do lixo e da poluição difusa sobre a qualidade da água. A ação de zeladoria inclui a manutenção de praças e áreas de lazer; iluminação pública nas vias, manutenção e melhoria de escadões e vielas, reduzindo locais de medo e insegurança urbana; coleta de lixo, limpeza de terrenos vazios, etc.

5.5.2. Programas de Moradia

As ações voltadas para garantir o acesso à moradia digna devem prever uma variedade de programas e formas de financiamento, que dêem conta de atender situações de moradia que variam da mais precária, em área de risco sem

nenhuma urbanização, às habitações em melhor situação em áreas urbanizadas.

Por se tratar de áreas periféricas, muitas vezes ocupando áreas de proteção ambiental, e as vezes com extensas áreas ainda sem urbanização, as ações no habitat devem prever o atendimento à população já instalada, considerando o déficit habitacional qualitativo e quantitativo, mas num contexto de contenção e reversão do crescimento populacional. Está claro que a solução do problema habitacional nas periferias depende de políticas municipais de habitação que revertam o crescimento periférico através da provisão habitacional em áreas centrais e em áreas dotadas de infra-estrutura urbana.

Geralmente, os bairros periféricos apresentam áreas totalmente consolidadas do ponto de vista urbano, e bastante densas, ocupadas por habitações irregulares, de baixo padrão, que constituem a principal alternativa de moradia da população. São habitações construídas irregularmente, com situações de co-habitação, congestionamento habitacional e insalubridade.

Muitas vezes esses bairros já receberam obras públicas de urbanização, porém não acompanhadas de ações de controle urbano ou de reforma das habitações existentes, comprometendo tanto a sustentabilidade das obras quanto a efetiva melhoria das condições de vida da população.

Assim, entende-se que qualquer intervenção de urbanização no âmbito dos Planos de Ação deva vir acompanhada de ações voltadas para a unidade habitacional para desadensamento, redução da co-habitação e melhoria das condições físicas. Por outro lado, devem também ser atendidas as demandas de loteamentos mais recentes, geralmente irregulares, precários, carentes de infra-estrutura urbana, e localizados em áreas impróprias. Via de regra, encontram-se em processo acelerado de adensamento e, por isso, as ações do Poder Público

devem ser ao mesmo tempo extremamente cuidadosas no sentido de não acelerar tal processo de consolidação inadequada.

As propostas para o atendimento ao déficit habitacional e a melhoria das condições de vida urbana devem levar em conta essas situações, e nesse sentido são propostos programas em três linhas:

- A. Reversão do Processo de Periferização
- B. Melhoria das Condições de Vida Urbana
- C. Melhoria das Condições de Habitabilidade

Os programas B e C, embora separados por motivos metodológicos, devem sempre ser pensados de forma conjunta. Políticas públicas que atendem apenas as condições de vida urbana através das melhorias da infra-estrutura, sem que se promova concomitantemente a melhoria da habitabilidade, como vem ocorrendo, acabam sendo ineficazes, em função da rápida precarização da habitabilidade, que rapidamente satura a infra-estrutura anteriormente melhorada.

As três linhas acima sugeridas se estruturam da seguinte forma:

▪ REVERSÃO DO PROCESSO DE PERIFERIZAÇÃO (A)

- Provisão habitacional na área central e em áreas dotadas de infra-estrutura;
- Criação de fundo específico para HIS em áreas centrais e áreas dotadas de infra-estrutura para população proveniente de bairros periféricos;
- Apoio à aquisição ou locação de moradias existentes;
- Adequação de glebas impróprias para urbanização

▪ MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE VIDA URBANA (B)

- Melhoria e manutenção de favelas e loteamentos já urbanizados;
- Urbanização de favelas e loteamentos;
- Intervenção planejada em áreas de risco;
- Implantação de centros de bairro (melhoria e controle urbanos).

▪ MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE (C)

- Apoio à reforma de habitações existentes;
- Apoio para mudança para habitação privada de aluguel;
- Financiamento para aquisição de habitação no mercado;
- Orientação e apoio para aquisição no mercado / acesso a financiamento;
- Atendimento coletivo;
- Provisão de moradias;
- Parcerias público-privado para empreendimentos e loteamentos;
- Produção pública de habitações;
- Ampliação da assessoria técnica;
- Locação social.

Além disso, os programas voltados à questão da moradia devem ter entre seus objetivos fortalecer os mecanismos de gestão e atendimentos coletivos, como por exemplo os Conselhos de ZEIS – ConZEIS, ou as cooperativas de habitação e serviços. Em São Paulo, os ConZEIS têm a prerrogativa de participar de todas as etapas de elaboração do Plano de Urbanização da ZEIS e de sua implementação, podendo-se disponibilizar assessoria técnica, jurídica e social à população moradora. Assim, esse instrumento de gestão deve estar associado ao fortalecimento da organização social, garantindo que sejam definidas de modo participativo as prioridades

para ação do poder público, e que sejam viabilizadas estratégias locais de melhoria do habitat e controle urbano. Nesse sentido, seu papel torna-se intrinsecamente ligado ao do Plano de Ação.

- Outra diretriz importante é a de que os investimentos públicos sejam revertidos na economia local, para desenvolvimento endógeno, por agentes econômicos locais, ou em condições de envolver como trabalhadores ou colaboradores, os moradores dos bairros. **Assim todas as ações de melhoria urbana-habitacional devem incluir necessariamente a possibilidade de que parte dos projetos e obras possam ser executados através destes atores socioeconômicos**, como por exemplo, mútuo remunerados, financiamentos a cooperativas e grupos organizados de demanda, incentivos à participação de empresas e ONGs locais em licitações do poder público municipal, etc.

Tal iniciativa se contrapõe à abordagem mais “tradicional” de intervenção do Poder Público na área de moradia, centradas na contratação por licitação de empreiteiras para desenvolvimento de projetos e execução das obras. Geralmente, a ação das empreiteiras é realizada sem envolvimento da população na definição do projeto, sem a presença efetiva do poder público executivo na relação com os moradores (a empreiteira muitas vezes acaba realizando a mediação entre conflitos locais decorrentes das obras) e sem nenhuma reversão do investimento público na economia local, restringindo assim a dinamização econômica endógena.

Cabe lembrar que em São Paulo, a Secretaria Municipal de Saúde já trabalha com iniciativa parecida, delegando, no caso das Unidades Básicas de Saúde ligadas ao Programa Saúde-Família, a gestão dos recursos do programa a entidades locais associadas.

Segundo esse exemplo, o Plano de Ação deve ter como estratégia a ação integrada do Poder Público na melhoria do habitat, nas ações de geração de renda e desenvolvimento local e no fortalecimento da população local. Grandes

investimentos do poder público em bairros periféricos, com economia local frágil dada a baixa renda dos moradores, como os investimentos em urbanização de favelas e loteamentos, podem ter um importante papel nesse sentido, se envolverem cooperativas, empresas e ONGs locais. Para tal, as licitações de obras devem ser pensadas na lógica de viabilizar a contratação de pequenas empresas e cooperativas, complementando os programas da Secretaria do Desenvolvimento Trabalho e Solidariedade e viabilizando inclusive a constituição e consolidação de novas cooperativas de trabalho.

5.5.3. Saneamento e Meio Ambiente

As melhorias relativas ao sistema de saneamento e meio ambiente são um ponto crítico dos Planos de Ação, uma vez que o processo contínuo de expulsão da população de baixa renda para fora dos limites de atuação do mercado formal as leva a ocupar cada vez mais áreas de proteção ambiental. Esse é o caso, por exemplo, do Jardim Ângela, em São Paulo, com seus quase 250.000 habitantes, que tem 90% de seu território situado em área de proteção aos mananciais.

Também no que diz respeito ao saneamento e à preservação ambiental, marcados nessas regiões pela deficiência no abastecimento d'água e de energia e pelo lixo e esgoto sem destinação adequada, é mais uma vez urgente a aproximação da população com o Poder Público por meio de um processo de acolhimento e parceria em projetos de intervenções que procurem, de forma integrada, canalizar os esforços e recursos para soluções a curto, médio e longo prazo. Nesse sentido, a ação do poder público, geralmente promovida através de empreiteiras contratadas, não tem se mostrado capaz de promover tais dinâmicas. Deve-se prever convênios com as entidades locais da sociedade civil— caso se mantenha o modelo de contratação de empreiteiras, com contratos flexíveis nesse sentido —, para promover formas co-gestionadas de

melhoria e de manutenção, de educação ambiental, que alavanquem dinâmicas de desenvolvimento endógeno.

No caso específico das áreas de proteção aos mananciais, há uma longa lista de ocupações compatíveis à sua proteção e recuperação. As áreas com ocupações incompatíveis removidas devem, imediatamente, receber usos compatíveis e a sua sustentabilidade depende do acerto dos novos usos e da fiscalização. É importante a procura de usos que permitam atividades de geração de renda para a população das proximidades. Mesmo uma Unidade de Conservação poderá oferecer remuneração para prestação de serviços diversos; um parque, uma reserva ou APA poderá abrigar, por exemplo, atividades de manutenção, jardinagem, guarda florestal, vigilância, guia e monitoramento ambiental.

A agricultura urbana (pomares, plantas medicinais, granjias, shiitake, viveiros de árvores e plantas ornamentais, minhocário, piscicultura, etc.) também poderá oferecer várias opções de geração de renda e, após beneficiamento dos produtos, agregar valor à produção criando melhores condições de acesso ao mercado. É importante a incubação de pequenas cooperativas de produção e o apoio inicial do poder público para que o longo processo de pesquisa, organização, produção e conquista de mercado sejam minimamente consolidados.

Áreas próximas à represas podem contar com grande potencial de atividades: a navegação turística e ambiental pode ser desenvolvida, assim como os pontos de parada preparados para o desenvolvimento de atividades de educação ambiental, gastronômicas, de pesca, de ecoturismo, etc.

A drenagem de águas pluviais deve priorizar a infiltração no solo em vez do uso do sistema usual de elementos impermeáveis que lançam as águas diretamente nos córregos e reservatórios carregando toda a poluição difusa da micro-bacia.

É possível, desejável e necessário mudar o modelo de ocupação contínuo e desordenado por um outro que tenha nos recursos naturais um dado de projeto importante a ser valorizado e evidenciado, e que trará a possibilidade de uma convivência harmoniosa entre natureza e ocupação urbana. As várzeas re-vegetadas poderão receber parques lineares com percursos agradáveis de pedestres e ciclistas, ambientes de estar e lazer, reaproximar a população dos córregos, nascentes e lagos, atrair novamente a fauna, tomando mais bonitos os percursos na cidade.

Considerando que a fiscalização do poder público tem sido insuficiente para preservar as áreas protegidas pelas legislações federal, estadual e municipal, deve-se procurar por meio do envolvimento dos moradores, associações, ONGs e de todas as instâncias do poder público, uma nova forma de responsabilidade de toda a sociedade pela preservação de um bem que é de todos, o direito a água limpa e a um ambiente saudável.

O mais importante talvez seja o fato de que a questão ambiental deve ser transversal, permeando cada ação prevista no Plano de Ação, em todos o setores. Se a política habitacional a ser promovida for cuidada nas soluções e adequada quanto às fragilidades ambientais, se isso ocorrer também com todas as outras propostas, de transporte, de melhoria urbana, etc., então a questão ambiental estaria sendo resolvida por si só, eliminando esse tópico como um foco de preocupação separado, como ocorre agora.

5.5.4. Transporte e Acessibilidade

As propostas estruturantes de transporte visam melhorar a acessibilidade à região por meio da otimização do sistema, da capilarização das redes de transporte e viária, da abertura de novas vias e a alteração do trajeto de linhas de ônibus, da criação de mãos de direção e pontos de semáforo, etc. Tais ações devem preferencialmente potencializar os principais investimentos públicos já realizados no sistema de transporte.

Na maioria das vezes, a ocupação na periferia é marcada por uma forte heterogeneidade da malha urbana, as diferenças nas épocas e nas formas de ocupação por loteamentos destinados à população de baixa renda gerando loteamentos que não comunicam entre si, e vazios urbanos muitas vezes ocupados posteriormente por favelas. Mesmo em casos bastante específicos, como o de Cidade Tiradentes, quase totalmente ocupada por Conjuntos habitacionais, verifica-se o surgimento de favelas nos interstícios dos conjuntos, provocando também neste caso barreiras urbanas sem nenhuma transposição.

Essa falta de fluidez raramente foi resolvida com a consolidação da malha viária, que pelo contrário geralmente acaba concentrando as atividades comerciais e de serviços ao longo das vias estruturais mais importantes, que rapidamente ficam sobrecarregadas, gerando os conflitos de uso e entre veículos e pedestres tão comuns nas periferias. Assim, enquanto se saturam os poucos eixos de acesso com uma sobrecarga de atividades (transporte, estacionamento, comércio, etc.), os problemas de desconexão e de falta de capilaridade viária no interior das áreas mais adensadas se intensificam.

As soluções para as áreas de transporte e do sistema viário são sobremaneira diferenciadas pela realidade de cada região em que se trabalha. Dificilmente poderia ser apresentada aqui algum tipo de “receita” que pudesse ser replicada

em qualquer região. Podemos apenas elencar alguns princípios de atuação, especificamente adequados à periferias espraiadas em grandes manchas de ocupação intensa, como ocorre por exemplo no Jardim Ângela, em São Paulo. Sobre este tema, evidentemente, inúmeras soluções podem ser pensadas. Aquelas comentadas abaixo podem servir eventualmente de referência.

As ações no sistema viário partem, evidentemente, da pavimentação das áreas de difícil acesso, geralmente uma reivindicação permanente da população. Tal pavimentação, entretanto, pode ocorrer, conforme a importância da via, com técnicas que garantam a permeabilidade do solo.

Ainda no âmbito viário, ao invés do alargamento de vias, que tem sido prática contumaz da administração pública quando elas que assumem alguma importância na periferia da cidade, seria mais interessante buscar a manutenção das testadas comerciais e residenciais das vias através da criação de sistemas binários de circulação.

Em áreas de ocupação mais densa, a circulação transversal entre as vias estruturais e as vias binárias pode se dar por interligações curtas que se aproveitem das vias já existentes na região, minimizando a necessidade de desapropriações para a abertura de novos trajetos viários. Essa não é, vale observar, a ação preponderante do poder público, mais acostumado em abrir vias de grande porte em áreas livres, principalmente canalizações de córregos em fundo de vale.

Trata-se de realizar uma urdidura de eixos transversais aos corredores viários de penetração das regiões periféricas, que garanta tanto o acesso a esses corredores e suas diversas linhas do transporte estrutural metropolitanos e grandes terminais do Metrô e do sistema de ônibus, quanto a circulação interna à malha mais densa, permitindo melhor circulação e acesso aos equipamentos e

serviços, principalmente os “centros públicos” e os equipamentos de educação e saúde.

Do ponto de vista do transporte urbano de massa, a melhoria da acessibilidade e mobilidade pela abertura de novas vias certamente permite uma melhor distribuição das vias coletoras de menor porte, assim como uma flexibilização das iniciativas das cooperativas permissionárias – cuja importância é fundamental para a capilarização do sistema – para alterarem os trajetos das linhas locais, como foi proposto em São Paulo no âmbito do novo sistema municipal de transporte.

Além disso, deve-se evidentemente potencializar e dinamizar as conexões com os sistemas macro-urbanos de transporte, criando-se eventualmente propostas de corredores de ônibus, embora estas gerem impactos urbanos significativos. No caso de São Paulo, e certamente de outros grandes centros metropolitanos, não se pode pensar em qualquer melhoria no fluxo no sistema de transporte de massa periferia-centro se não se estabelecer definitivamente a integração tarifária inter-modal e sistemas modernos de bilhetagem eletrônicas, que permitam a tarifação única.

Por fim, sempre devem, ser lembradas as melhorias nos circuitos de circulação peatonal e de bicicletas, que podem ter importante papel de interconexão local entre loteamentos e bairros, ainda mais de garantidas condições satisfatórias de iluminação e segurança.

5.6. PROJETOS DE INTERVENÇÃO EM ÁREAS DEFINIDAS DO DISTRITO, INCLUINDO AÇÕES ESPECÍFICAS DE SEGURANÇA URBANA.

As propostas referentes às áreas de intervenção inicial são o detalhamento das ações estruturantes apresentadas na seção anterior (E), e de caráter universal para todo o distrito, **especificadas em locais que apresentem ou demandas emergenciais ou situação de grande potencialidade de recuperação urbana, nos casos em que se trabalhe em áreas especialmente grandes** (no Bairro Legal, trata-se de distritos com mais de 250 mil habitantes). As propostas contemplam algumas temáticas básicas, comuns a todos os perímetros, porém ganham contornos diferentes quando detalhadas na forma de projetos urbanos e arquitetônicos que respondam às especificidades dos locais.

Como já dito, é nas áreas de intervenção inicial que a ação efetiva do Plano de Ação se inicia. Trata-se de indicar ao Poder Público as áreas onde as ações concentradas e integradas dos mais diversos setores deve ter início. A realidade das áreas excluídas, nas periferias da cidades brasileiras é geralmente de uma tal precariedade que, como observado anteriormente, ações pontuais e isoladas do Poder Público não têm como lograr algum efeito positivo, pelo contrário (tornam-se equipamentos abandonados e degradados, ou programas esvaziados). Face a enorme dificuldade que seria promover políticas públicas intensas e integradas em grandes áreas urbanas (se não fosse assim, as políticas de planejamento urbano mais amplas teriam surtido algum efeito), resta a possibilidade de se iniciar a ação integrada do poder Público em lugares especificados. Cabe ao Plano de Ação, como resultado de todo o processo participativo que ele gerou na sua elaboração, apreender a realidade urbana dos bairros e indicar esses lugares.

Vale lembrar que tal prática não se confunde com aquelas que trabalham com a escolha de setores privilegiados e diferenciados, que recebem “ações-piloto”,

geralmente pouco universalizantes. Por trás do princípio de intervenção inicial em áreas determinadas, que apresentam demandas urgentes (por risco ou extrema precariedade) ou que têm grande potencial de recuperação, há o princípio maior de que a ação do poder público deve se generalizar – o mais rapidamente possível – para toda a área de atuação do Plano de Ação. Nesse sentido, as dinâmicas de envolvimento das entidades locais da sociedade civil favorecem a assimilação do Plano e das novas formas de ação do Poder Público para um conjunto cada vez maior de habitantes, potencializando esse efeito agregador que o Plano deve proporcionar. **Por isso, também cabe insistir que a definição de Áreas de Intervenção Inicial só é aceitável quando se trabalha em regiões urbanas de tamanho significativo.**

Por essa razão, as propostas relativas às Áreas de Intervenção Inicial devem ter seu **prazo claramente estabelecido**, diferenciando-se aquelas de início imediato, voltadas para a solução de situações emergenciais, daquelas de longo prazo, com potencial de irradiação para todo a região abrangida pelo plano.

Por fim, vale dizer que neste nível de intervenção, **as propostas devem chegar ao maior nível de detalhamento possível**. É aqui que se apresentam os projetos detalhados das intervenções, e que o papel do desenho urbano e arquitetônico, assim como do desenho técnico de engenharia, ganham toda sua importância. Evidentemente, o grau de detalhamento das propostas dependerá do tempo de atuação da equipe técnica responsável pela elaboração do plano. Na maioria dos casos, a limitação de tempo fará com que sejam definidas diretrizes de projeto, cabendo o detalhamento aos órgãos executivos responsáveis pela implantação do plano.

A seguir, são apresentadas alguns exemplos de ações localizadas que podem ser detalhadas:

1. Transporte Público
 - readequação das linhas de ônibus para atender as demandas de bairro, contemplando as conexões de transporte entre periferia e centro.
 - criação de novas linhas, centradas nos centros de bairro.
2. Sistema Viário e Acessibilidade
 - consolidação viária, visando a melhoria da trafegabilidade, mas também das conexões entre o bairro e a macro-estrutura viária e de transporte da cidade.
 - criação de ligações entre bairros, em especial para pedestres, com boas condições de pavimentação e iluminação pública, rompendo a extrema fragmentação da malha típica das áreas periféricas, **e diminuindo os espaços de insegurança**.
 - **melhorias viárias em áreas de extremo isolamento, geralmente dominadas pelo crime organizado**, permitindo a “abertura” do acesso e a intensificação do fluxo de pessoas e veículos, rompendo assim “bastiões” territoriais sob controle do tráfico.
3. Infra-estrutura de Saneamento Ambiental
 - recuperação e preservação de sistema hídrico local.
 - implantação de infra-estrutura básica (água, esgoto, lixo)
4. Zeladoria Urbana
 - Independente de outros fatores geradores de insegurança urbana, como a alta concentração de pessoas (conforme observado pela Assessoria Usina nos arredores do terminal de ônibus de Cidade Tiradentes) ou o domínio territorial do tráfico, observa-se que as más condições de iluminação e manutenção das vias públicas da periferia, em especial vielas e passagens de pedestres, aumentam muito a sensação de violência ressentida pela população e inibem portanto o bom uso do espaço público.

5. Meio-ambiente

- definição de áreas a serem arborizadas na escala do bairro
- implantação de programas de educação ambiental, em conjunto com as escolas e centros de juventude da localidade.
- desocupação e recuperação de áreas impróprias à ocupação, em especial aquelas em situação de risco iminente.
- criação de praças lineares e faixas de contenção da ocupação.

6. Moradia

- relocação e remoção com reassentamento
- urbanização de loteamentos
- urbanização de favelas
- melhoria de áreas já urbanizadas

7. Uso e Ocupação do Solo

- adensamento de áreas específicas

8. Centro de Bairro

- melhorias urbanas ligadas à consolidação das centralidades
- criação de praças

9. Equipamentos Públicos

- implantação de "Centros Públicos"
- **criação de base de policiamento comunitário.**
- construção de equipamentos públicos (escolas, creches, UBS, etc)

10. Geração de Renda

- formação de cooperativas
- desenvolvimento de agricultura urbana

5.7. CONSOLIDAÇÃO FINANCEIRA

Na medida do possível, o Plano de Ação deve indicar cenários de financiamento, possibilidades de dotação orçamentária, estudar os custos das intervenções, etc. Cabe observar, entretanto, que propostas consistentes nesse sentido são geralmente complexas para serem efetuadas no tempo limitado de elaboração do Plano de Ação, cabendo ao Poder Público assumir o desenvolvimento desses temas a partir das diretrizes e reflexões prévias apontadas no plano.

Ainda assim, se for possível, o poder público deve subsidiar os trabalhos informando custos básicos e referenciais por ele praticados em obras semelhantes, alocando recursos humanos especializados na questão orçamentária para integrar as propostas geradas no Plano com o planejamento orçamentário, etc.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conjunto de ações propostas no âmbito do Plano de Ação Habitacional e Urbano sistematizadas no presente documento constituem, como se pôde ver, um esforço de atuação do Poder Público no sentido de provocar uma inflexão nos processos de precarização constante da qualidade do habitat nas regiões periféricas marcadas pela extrema exclusão sócio-econômica e por acentuada violência urbana.

Trata-se de uma ação inter-setorial e transversal, envolvendo diversos setores e esferas de governo, centrada na gestão local, e que deve promover a participação popular em todas suas etapas. Além de propositivo, ou seja, de trazer propostas concretas de intervenção no ambiente construído, o Plano dá especial ênfase às dinâmicas de gestão e de fortalecimento do espaço de interação entre o Poder Público e a sociedade civil, como instrumentos de recuperação da democracia participativa, das relações sociais e das condições de cidadania.

Como já dito anteriormente, um dos aspectos importantes do Plano de Ação está no fato de ele se basear, no caso da experiência pioneira do Programa Bairro Legal, em uma clara diversidade tanto dos locais de sua aplicação como das equipes técnicas responsáveis por sua elaboração. Basta lembrar a diferença de tamanho e de realidade urbana entre o distrito de Cidade Tiradentes, com seus 1500 hectares totalmente ocupados por conjuntos habitacionais frutos da intensa presença do estado, e com uma densidade de 127 hab/ha, e o de Jardim Ângela, com sus 3740 hectares e uma densidade duas vezes menor, de 66 hab/ha, quase totalmente situado em área de proteção aos mananciais, e caracterizado justamente pela precariedade e informalidade de uma ocupação ocorrida totalmente á margem do Estado. Isso gera certa subjetividade nas soluções propostas, que não assumem o caráter de diretrizes “fechadas”, nem de “receitas” inquestionáveis, mas são oriundas de dinâmicas

bastante flexíveis em que as soluções aparecem como resposta dialética às demandas de cada realidade.

Em oposição aos processos de planejamento mais tradicionais, que tendem a estabelecer modelos universais e bastante rígidos, o Plano de Ação se concentra em propor princípios de trabalho que permitam a apreensão da realidade e das demandas urbanas da periferia a partir de dinâmicas horizontais, permeáveis e participativas. Nesse sentido, o Plano de Ação tem um papel essencial na reestruturação das formas de presença e ação do Estado em áreas em que tradicionalmente ele pouco tem estado, com parâmetros de maior participação e co-responsabilização cidadã.

Por isso, as estruturas propostas neste documento não precisam e nem devem ser seguidas ou aplicadas “ao pé da letra”, já que a realidade de cada uma das regiões periféricas das grandes cidades brasileiras tem sua história própria e suas especificidades. As orientações deste documento devem servir apenas de referencial, como um fio condutor para experiências de aplicação diversificadas. É por esta razão que se acredita na grande potencialidade de replicação dos encaminhamentos aqui apontados para outras cidades do país.

Por fim, deve ficar claro, após a leitura desta metodologia, que a questão da violência urbana não tem como ser enfrentada somente com políticas direcionadas e centradas no aspecto da segurança urbana. **A violência das periferias será revertida justamente pelo conjunto de ações integradas que instauram a presença efetiva do Estado nessas regiões**, não somente como órgão repressor, como muitas vezes ocorre, mas como provedor dos direitos constitucionais para a plena realização da cidadania por parte de seus moradores.

Essa presença do Estado deve ser acompanhada, evidentemente, de uma política, em âmbito nacional, destinada a eliminar o que o sociólogo Luiz

Eduardo Soares chamou de grandes “operadores do mercado clandestino do crime”, e que atuam muito além das fronteiras das periferias, geralmente próximos aos grandes centros do poder político e econômico. Sem isso, dificilmente se reverterá a extrema vulnerabilidade das regiões periféricas à ação violenta do crime organizado. Entretanto, não há dúvidas que o crime e a violência dele decorrentes se instalam com surpreendente facilidade nas regiões pobres por causa da sua extrema precariedade urbana e pela ausência do Estado, que as tornam assim tão vulneráveis. A precariedade habitacional e urbana, além do mais, sobrepõem à violência trazida pelo crime organizado a violência mais difusa, porém tão cruel, conseqüente da falta dos direitos mais básicos de cidadania.

Nesse sentido, um plano que permita parametrizar a presença e a atuação efetiva do Estado nessas regiões, que promova formas de gestão participativa e co-responsável dos equipamentos e dos programas públicos, que reconstitua patamares mínimos de interação social com dignidade, que promova melhorias habitacionais, urbanas e ambientais capazes de dar qualidade e dignidade ao *habitat*, é sem dúvida também um plano de ação contra a violência urbana.

7. BIBLIOGRAFIA

Incluindo as referências bibliográficas do item 2 deste documento "A violência urbana e o Plano de Ação bairro legal"

- BONDUKI, N. (org.). (1996). "Habitat: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras". São Paulo: Studio Nobel.
- CARDIA, N., ADORNO, S., POLETO, F. (2003). "Homicídio e violação de direitos humanos no Brasil". In "Estudos Avançados", 17 (42), jan/abr 2003.
- DRUMMOND JR. (1999). "Homicídios e desigualdades sociais na cidade de São Paulo: uma visão epidemiológica", Águas de Lindoia, IV Congresso Paulista de Saúde Pública.
- FERREIRA, M. I. C. (2002). "A Ronda da Pobreza", in "Novos Estudos Cebrap", n° 63.
- GTA Assessoria Técnica. (2003) "Diagnóstico de Brasilândia", São Paulo.
- GTA Assessoria Técnica. (2003) "Diretrizes e Prioridades para o Plano de Ação habitacional e Urbana para Brasilândia", São Paulo.
- GTA Assessoria Técnica. (2003) "Plano de Ação Habitacional e Urbana para Brasilândia", São Paulo.
- KAHN, T., 2003. "Prevenção de crimes na comunidade", artigo hospedado em www.conjunturacriminal.com.br.
- KILSZTAJN, S. (2003). "Pobreza e violência na Região Metropolitana de São Paulo". São Paulo, LES/PUC-SP.
- LABHAB (2002). "Proposta Inicial de Metodologia do Plano de Ação". São Paulo, FAUUSP.
- LABHAB (2003). "Diagnóstico do Jardim Ângela". São Paulo, FAUUSP.
- LABHAB (2003), "Diretrizes e Prioridades para o Plano de Ação Habitacional e Urbana para o Jardim Ângela"; São Paulo, FAUUSP.
- LABHAB (2003), "Plano de Ação Habitacional e Urbana para o Jardim Ângela"; São Paulo, FAUUSP.
- LIMA, R. S. (2000). "Conflitos sociais e criminalidade urbana". São Paulo, FFLCHUSP. Dissertação de mestrado.
- MESQUITA NETO, P. (2003) "Programa Bairro Legal: notas preliminares sobre a questão da violência e o ambiente habitacional e urbano", São Paulo, mimeo.
- SALLES, A. L. e ALMEIDA, E. 2000. "Jovens: políticas públicas, mercado de trabalho", in *Revista Pólis* n° 35.
- SDTS (2003). "Programas sociais e violência urbana no Município de São Paulo", São Paulo, PMSP.
- SOARES, L. E. (2003). "Novas políticas de segurança pública", in *Estudos Avançados*, 17 (42) jan/abr 2003.
- SOUZA, M. L. (2000). "O desafio metropolitano". Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- Usina Assessoria Técnica. (2003) "Diagnóstico de Cidade Tiradentes", São Paulo.
- Usina Assessoria Técnica. (2003) "Diretrizes e Prioridades para o Plano de Ação habitacional e Urbana de Cidade Tiradentes", São Paulo.
- Usina Assessoria Técnica. (2003) "Plano de Ação Habitacional e Urbana para Cidade Tiradentes", São Paulo.
- ZALUAR, A. (1994). "Condomínio do Diabo". Rio de Janeiro, Revan/UFRJ.
- ZALUAR, A. "A hora da virada", in *Folha de São Paulo*, 12 de abril 2003, A3.

8. ANEXOS

ANEXO 1

PROCEDIMENTOS PARTICIPATIVOS ADOTADOS PELAS TRÊS ASSESSORIAS ENVOLVIDAS NO PLANO DE AÇÃO DO PROGRAMA BAIRRO LEGAL – ELABORAÇÃO DOS DIAGNÓSTICOS.

A. JARDIM ÂNGELA

Após as entrevistas e o levantamento de dados preliminares realizados na etapa do pré-diagnóstico, a equipe do LabHab deu início à elaboração da estratégia para a abordagem participativa na elaboração do diagnóstico do Plano Habitacional e Urbano no Distrito do Jardim Ângela.

A instância local mais contatada até então era o Fórum em Defesa da Vida Contra a Violência (FDVCV), que reúne diversas entidades locais que militam e se articulam com o objetivo de superar as carências da região e com o fim de buscar formas de promover a vida (prevenir a violência) e melhorar as condições de sobrevivência da maioria da população residente no distrito.

Em dezembro de 2002 a equipe do LabHab solicitou ao FDVCV que discutisse a possibilidade de participação na elaboração do plano. Em janeiro de 2003, na assembléia do fórum, foi apresentada uma proposta preliminar de trabalho. Embora tenha sido muito bem recebida, o FDVCV alertou para o desgaste sentido pelos participantes de entidades locais quanto a atividades participativas do poder público que nem sempre geram resultados efetivos, e a baixa credibilidade da população com relação à elaboração de mais um plano. Os participantes questionaram sobre a viabilidade da real implementação do Plano, considerando que muitos outros já tinham sido apresentados, inclusive com a participação da população local, sem que tivessem resultado em posterior execução. Nesta ocasião foi explicitada e questionada também a ausência ou a

distância do Estado por meio de equipamentos, serviços, infra-estrutura e políticas públicas e sociais. Lembrou-se também que em diversas outras ocasiões estudantes, pesquisadores, professores e consultores realizaram levantamentos e coleta de dados junto à população e entidades locais e não retornaram com os resultados para o fortalecimento das entidades e atores do distrito.

O quadro e os questionamentos trazidos àquela reunião do FDVCV mostravam de um lado lucidez, equilíbrio e pertinência dos argumentos e de outro as carências estruturais gravíssimas do distrito e a baixa credibilidade dos governos (nas três esferas), das instituições públicas (incluindo a universidade) e dos órgãos de financiamento e cooperação internacionais.

A equipe do LabHab viu-se então face a um desafio redobrado: elaborar um procedimento envolvendo a participação local, mas evitando desgastes e contribuindo para resgatar a credibilidade das ações técnicas, políticas e participativas relativas a um plano de desenvolvimento habitacional e urbano para a região.

Poucos dias depois foi divulgada a indicação da nova Sub-Prefeita do M'Boi Mirim (que inclui os distritos Jardim Ângela e Jardim São Luiz). A nova sub-prefeita, participante do Fórum em Defesa da Vida Contra a Violência, tinha como uma de suas primeiras tarefas elaborar o Plano Diretor Regional conforme estabelecido pela Secretaria Municipal de Planejamento, além, é claro, de enfrentar os desafios inerentes à uma nova Sub-Prefeitura, como buscar uma sede própria e montar equipe e estrutura de trabalho.

Assim, a Sub-Prefeitura organizou rapidamente oficinas para a elaboração do Plano Diretor Regional em Janeiro e Fevereiro de 2003. Para evitar o desgaste de se estruturar dois processos participativos paralelos, um para o Plano Diretor Regional e outro para o Plano de Ação, o LabHab optou por aproveitar a

ocasião dessas oficinas para realizar também as atividades necessárias ao Plano de Ação.

Assim, as oficinas foram apresentadas aos moradores da região como um espaço de construção de um diagnóstico e de um plano de propostas para os Distritos do Jd. Ângela e Jd. São Luís. As reuniões dividiram-se em duas fases distintas: situacional e propositiva, sendo a primeira composta por três oficinas temáticas (transportes, habitação e zoneamento) e uma plenária, e a segunda por cinco dias de oficinas e plenárias de apresentação e aprovação das propostas. As plenárias situacionais foram acompanhadas pela equipe do LabHab como ouvintes e como apoio aos grupos de trabalho da plenária geral.

Dado o envolvimento do LabHab na região e a quantidade de dados já levantados e analisados no desenvolvimento do trabalho do Plano Habitacional e Urbano, do Programa Bairro Legal, o laboratório foi convidado a assessorar a Sub-Prefeitura na elaboração do Plano Diretor Regional. O convite veio ao encontro de uma preocupação metodológica que o laboratório já vinha enfrentando desde o pré-diagnóstico do Plano de Ação: envolver o governo local na elaboração do Plano, intensificando para isso os laços com a Sub-Prefeitura e os agentes locais. Nesse sentido, não só a nomeação da nova Sub-Prefeita, aumentando o contato entre a Prefeitura e a população na região, como a possibilidade do próprio LabHab assessorar a Sub-Prefeitura na elaboração do Plano Diretor Regional configuraram-se em uma excelente oportunidade de intensificação desse trabalho conjunto.

Uma equipe do LabHab/FAUUSP assumiu a coordenação do Plano Diretor Regional depois de realizadas as plenárias situacionais e a partir deste momento as oficinas foram construídas em conjunto pela sub-prefeitura e as equipes responsáveis pelo Plano Habitacional e Urbano e pelo Plano Diretor Regional. O LabHab propôs então a construção de *Biomapas Comunitários*

como ferramenta metodológica a subsidiar a elaboração dos planos, e cujo funcionamento será detalhado logo adiante.

Oficinas Situacionais

Todas as oficinas situacionais contaram com a presença de lideranças de entidades civis, como movimentos populares e associações, e representantes do Poder Público, dos setores de saúde e educação principalmente, a Sub-Prefeita e sua equipe e um técnico da Sempla que vem acompanhando a elaboração do Plano Diretor Regional do M'Boi Mirim. Algumas das oficinas contaram com a presença de representantes de empresas públicas que se relacionavam com o tema: Metrô, Sabesp e SPTrans. A relação de entidades envolvidas nas oficinas está anexada no final do documento.

As oficinas foram realizadas, sempre em grupos de debates de 8 a 10 pessoas, com a seguinte programação:

Datas	Temas	Técnicos Presentes
dia 21/01	Transporte	Metrô, SPTrans
dia 23/01	Zoneamento	SABESP, SEMPLA
dia 24/01	Habitação	SEMPLA

Em cada oficina os presentes foram divididos em grupos de cerca de oito a dez pessoas, sendo propostas questões para serem respondidas em grupo e por escrito. Cada grupo definia um participante para relatar ao microfone os resultados obtidos.

Nas oficinas situacionais foram utilizadas como base para as discussões algumas planilhas com indicadores representativos, feitos pelo poder público, e os documentos "Campo Limpo 2000", "Semana Social de Campo Limpo", "Fórum em Defesa da Vida", "CDHEP" e "Desafios para uma Década", todos realizados por entidades e movimentos da região.

Observamos que, em geral, nesta primeira etapa de oficinas houve certa dificuldade dos participantes para manejar os documentos, dificultando a sua análise. No entanto problemas importantes da região não deixaram de ser expostos diante da presença de técnicos do Metrô, Sabesp, por exemplo, que foram amplamente questionados. Ao final das oficinas situacionais ocorreu uma plenária em que todos os resultados foram apresentados por uma comissão formada pelos próprios representantes da região.

Oficinas Propositivas

Biomapas Comunitários

A técnica dos *Biomapas Comunitários* foi desenvolvida e apresentada recentemente no Brasil por professores da Universidade da Columbia Britânica (*British Columbia University*) – Canadá, tendo sido aplicada na Vila de Paranapiacaba no município de Santo André no primeiro semestre de 2002, no âmbito da Cooperação Canadense com o município. Seu uso teve por objetivo subsidiar a discussão e o planejamento de um desenvolvimento turístico e ambiental sustentável, participativo e incluyente.

Após tomar contato com essa técnica, membros da equipe do Cepedoc – Centro de Estudos, Pesquisa e Documentação sobre Cidades / Municípios Saudáveis da Faculdade de Saúde Pública da USP aplicaram-na, no âmbito do Projeto de Ampliação de Municípios Saudáveis no Estado de São Paulo, em Bertiooga-SP, Lins-SP, Motuca-SP, Itaoca-SP e Ribeira-SP. No caso dos municípios de Bertiooga, Itaoca e Ribeira a aplicação dos Biomapas Comunitários teve como objetivo principal subsidiar o processo de participação da população na elaboração/revisão dos respectivos Planos Diretores Municipais.

De acordo com os idealizadores da metodologia, o objetivo da oficina de Biomapas Comunitários é introduzir os cidadãos participantes e os planejadores locais na utilização da técnica de elaboração de mapas comunitários. A ideia principal é que a população construa mapas temáticos de seu interesse a partir de pesquisas de campo na cidade, e do conhecimento que já dispõe. Ao final do processo os mapas geralmente mostram com clareza o conhecimento que a comunidade tem de seu meio ambiente, urbano, social e econômico e, ao mesmo tempo, aumentam o “empoderamento” de seus membros através da inserção do conhecimento local nos processos de planejamento, implementação e monitoramento.

A técnica consta em preparar uma base cartográfica que contenha referências, entes espaciais e escala apropriada para trabalho de grupos. A base pode ser um xerox de um mapa relativamente grande (tamanho A0, por exemplo). Para a realização das oficinas com os mapas é importante, além deles, contar com jogos de canetas, giz de cera e lápis coloridos, etiquetas coloridas, folhas para anotação de informações levantadas, legenda de cores propostas (no caso do Jardim Ângela foi proposta uma legenda para os mapas de diagnóstico e uma para os mapas de propostas, comuns a todos os grupos). No momento inicial da primeira oficina é importante propor algum exercício que permita que todos os participantes consigam “ler e se encontrar no mapa” (identificar locais como a própria casa, o local de trabalho, e outras referências como supermercados, avenidas, rios, etc.). Para auxiliar nessa tarefa, é importante a presença de um planejador ou monitor de formação técnica acompanhando os grupos de trabalho. Após esta etapa, os grupos, formados por 5 a 12 pessoas, iniciam a discussão sobre as características, os problemas, potencialidades, soluções e devem procurar espacializá-los no mapa, utilizando as etiquetas, pintando e escrevendo com cores sugeridas conforme a legenda.

A aplicação e a avaliação preliminar que se tem do uso desta técnica têm mostrado que o uso da ferramenta “base de mapas” e a proposta de que os participantes identifiquem espacialmente onde estão localizados os aspectos importantes da localidade, os problemas e as potencialidades, têm facilitado a identificação de soluções para os problemas locais, têm garantido o apoio e a implicação da população nos projetos desenvolvidos a partir dessa experiência, melhorando a eficiência e a efetividade do planejamento local. Além disso, os canais de comunicação entre a comunidade e os planejadores são intensificados graças a essa reflexão coletiva.

No caso do trabalho desenvolvido no Distrito do Jardim Ângela, diversos moradores participantes das oficinas relataram informalmente que, após o trabalho com os mapas nas oficinas, sentiam mais facilidade para consultar guia de ruas, para circular pelos bairros e para apreender as inter-relações entre os problemas da região onde residem.

O principal instrumento de apoio foram cópias dos mapas da Região da Sub-prefeitura do M’Boi Mirim reproduzidos pela equipe do LABHAB a partir de uma base *Geomapas*, na escala 1:10.000. Os mapas continham ruas com seus nomes, nomes de bairros, limites dos distritos e principais referenciais como parques, clubes, áreas verdes e represa.

As oficinas ocorreram durante uma semana, seguindo as seguintes etapas: identificação de problemas e potencialidades (sensação de insegurança urbana, violência, habitações precárias, falta de acessibilidade e áreas potenciais para lazer, com potencial paisagístico e de melhoria, etc); apontamento das propostas nos mapas; apresentação dos mapas de propostas produzidos por representantes das equipes; discussão, apoiada por palestra técnica, sobre mecanismos de gestão urbana e de participação popular nas diversas esferas de governo e, por fim, discussão sobre as formas de gestão que possibilitem a

continuidade da participação popular. Assim, nos primeiros dias foram construídos mapas diagnósticos, e nos dias finais mapas propositivos.

As questões que apareceram nas oficinas podem ser reunidas em quatro grupos:

- Acessibilidade e Mobilidade;
- Riscos: violência e áreas precárias;
- Carências de Serviços e Equipamentos;
- Potencialidades de Geração de Renda;
- Cultura, Lazer e Meio Ambiente.

A juventude do Jardim Ângela

Nos dias de hoje, a juventude cada vez mais se caracteriza como uma “unidade social” confrontada a uma sociedade que vem dificultando, em função da conjuntura sócio-econômica e da precarização das relações trabalhistas, a entrada dos jovens na vida ativa e sua consequente inclusão social. O Jardim Ângela sendo composto essencialmente por uma população jovem, e dada a precariedade de condições econômicas do distrito, não é surpreendente que essa questão surja na região com grande intensidade. Como já é sabido, a falta de oportunidades de inserção no mercado formal de trabalho restringe as perspectivas de vida, impacta o nível coletivo de auto-estima e cria um ambiente extremamente favorável para a ação perversa do crime organizado. Por outro lado, é muitas vezes dos movimentos de juventude que surgem as expressões mais consistentes – geralmente no âmbito cultural – da insatisfação com as péssimas condições de vida na periferia, e as idéias mais criativas para sua solução. O movimento hip-hop é hoje certamente o exemplo mais vivo dessa reação na Zona Sul da capital. Nesse sentido, a questão da juventude, em

especial no que diz respeito às dinâmicas participativas, não pode ser esquecida.

No contato mais próximo com os grupos de jovens do Jardim Ângela, o que antes aparecia como uma categoria homogênea – a juventude – passou a apresentar uma série de diferenciações. A percepção desta diversidade, a apreensão dos diferentes tipos de atividades desenvolvidas e dos espaços frequentados pelos jovens é importante para se enfraquecer o estigma que tão frequentemente persegue o jovem da periferia. Como coloca José Gabriel, da entidade Cio da Terra: *“Se um jovem vai procurar emprego e fala que é do Jd. Ângela já olham pra ele desconfiado, acham que é marginal”*.

Quanto à questão da juventude há ainda a destacar a importância de se fortalecer a rede pública educacional, por meio de gestão mais incisiva e flexível às necessidades do bairro (como, por exemplo, a abertura da escola nos fins-de-semana para uso dos equipamentos), em especial da rede estadual. A abertura de escolas para atividades de fim-de-semana já vem sendo feito atualmente pela Prefeitura Municipal, no Projeto Escola Aberta; e rede estadual também iniciou recentemente a possibilitar a utilização de alguns de seus equipamentos para o desenvolvimento de atividades extracurriculares. Infelizmente, algumas escolas são hoje espaços potencializadores da violência urbana, muitas vezes como decorrência de uma gestão deficitária. Este tema será entretanto abordado mais detalhadamente no item sobre a Política de Educação, mais adiante neste diagnóstico.

Vale ainda notar que, de modo geral, a presença de grupos organizados de juventude nas oficinas participativas foi relativamente pequena. Isso reforça a necessidade de se refletir com cuidado sobre a questão na elaboração do plano. Do ponto de vista metodológico, a equipe da “Oficina de Idéias”, da PUC-SP, vem trabalhando no âmbito do Programa Bairro Legal, junto à equipe do Distrito de Cidade Tiradentes. Sua ação visa criar atividades de capacitação e

consentidação de jovens, implicando-os no processo de elaboração do Plano de Ação. Tal experiência poderá ser incorporada, na medida em que se intensifiquem os contatos com os jovens do Jardim Ângela, também para esse distrito.

Conclusões

Uma semana após a realização das oficinas, a equipe técnica do LabHab apresentou, através de um mapa-síntese, os resultados principais do trabalho, as questões e temas centrais, a pertinência das demandas em função das instâncias de participação (Plano de Ação Habitacional e Urbano, Plano Diretor Regional, Orçamento Participativo e Conselhos Municipais).

Quanto à metodologia das oficinas, é importante destacar que o uso de mapas na etapa propositiva se demonstrou essencial para que os problemas e as propostas fossem espacializados e compreendidos de modo integrado com outras esferas de problemas urbanos. Nas oficinas situacionais ficava evidente a dificuldade tanto da população local quanto dos técnicos em estabelecer as relações estruturais dos objetos (problemas e propostas) apresentados. Houve por isso um grande salto qualitativo, pois as lideranças saíram das propostas pontuais e genéricas para propostas integradas e mais concretas.

As informações e propostas resultantes das oficinas tomaram-se os elementos estruturadores do diagnóstico, tendo sido sobrepostos aos dados obtidos em secretarias, outros órgãos setoriais e IBGE.

B. CIDADE TIRADENTES

Texto redigido e revisado pela Assessoria Técnica Usina.

Premissas:

A Usina, para a elaboração do Plano de Ação que segue, teria, entre outras responsabilidades, que promover um processo participativo para a concretização do Plano. Com essa incumbência, nos lançamos à construção do processo com algumas considerações fundamentadas no conhecimento e análise de outras experiências semelhantes. Por servirem de suporte e orientação para as ações relatadas, faz-se relevante explicitá-las para que possamos melhor avaliar a pertinência e efetividade do conjunto do processo:

- **A descentralização dos processos de definição de políticas públicas**, que vem dando margem aos processos participativos abertos pelo Estado brasileiro em suas diversas instâncias governamentais, com o objetivo de formular políticas públicas mais permeáveis a diferentes interesses existentes na sociedade, **faz uso de critérios para a definição dos sujeitos a serem envolvidos que se bastam na chamada "sociedade civil organizada" que, em geral, permanece deixando de fora da arena pública grupos sociais mais desassistidos e comumente menos orgânicos e institucionalizados;**
- Na realização desses processos participativos, **tornou-se prática comum o uso de materiais utilizados no planejamento de ações públicas** como estatísticas, censos, legislação ou documentos normativos, pesquisas e mapas; esses últimos geralmente

georeferenciados por temas, recurso muito em voga nos dítames técnicos vigentes. Ocorre que mesmo os representantes mais experimentados estão pouco afeitos a esses instrumentais, que se dirá então da maior parte da população.

Por isso, de maneira abrangente, optamos por:

- Durante o processo participativo, **trabalhar a dimensão cotidiana do habitar em Cidade Tiradentes como ponto de partida** para a elaboração da análise e construção desse Plano. Para tanto, elaboramos uma metodologia inspirada na pedagogia de Paulo Freire, procurando (re)construir a realidade vivida pelos moradores a partir de representações simbólicas, de modo que eles aprendessem a "ler" o urbano a sua volta;
- Dessa maneira, buscamos **fortalecer as identificações entre os próprios moradores e também com o espaço** e, ao mesmo tempo, introduzir aos participantes o entendimento de algumas políticas e outros instrumentos utilizados no planejamento de políticas públicas.

Oficinas

1º momento: **Aproximação**

Oficina com lideranças convocada pelo Fórum do Governo Local.

- Optamos, na primeira oficina – realizada com mais de 40 representantes de entidades locais –, em trabalhar com vídeos produzidos por jovens moradores do distrito e também com fotos de Cidade Tiradentes e outros pontos da cidade;
- Para iniciar a discussão, a questão proposta como norteadora para o debate dos vídeos foi: **"O que é Cidade Tiradentes?"**. Os vídeos

estimularam o dissenso entre os participantes da oficina, no sentido de uma disputa saudável sobre a identidade do distrito. Alguns entenderam que os vídeos mostravam apenas “o que há de ruim” em Cidade Tiradentes. Outros, principalmente os mais jovens, diziam ser “a realidade” que teria de ser mostrada e enfrentada;

- Com as fotos buscamos colocar Cidade Tiradentes lado a lado com outras regiões da cidade de São Paulo. A pergunta chave era “**Como isso foi construído?**”. Assim, buscávamos introduzir a discussão sobre a formação do urbano. A essa questão se sucedia outra: “**Qual Cidade Tiradentes queremos?**”. Vislumbrávamos, para esse momento, a admissão da possibilidade de transformação da realidade local.

2º momento: **Construção**

Oficinas regionalizadas em micro-regiões estabelecidas pela Subprefeitura no processo participativo do Plano Diretor Regional.

- Em momento posterior, nove oficinas foram realizadas em sub-regiões do distrito sugeridas pela Sub-prefeitura quando da realização do Plano Diretor Regional. Propusemos nas oficinas um processo de discussão que fortalecesse o sentido de **pertencimento local por meio de uma espacialização subjetiva** da região, que tendesse a um reconhecimento coletivo do espaço onde vivem;
- A partir de um mapa do distrito, foram sendo localizadas, por meio de etiquetas coloridas, os lugares que despertam nos moradores os sentimentos de **prazer e medo**, demarcação dos **locais de encontro e de referência** e os percursos realizados pelas pessoas no seu dia-a-dia. Esse trabalho foi facilitado pelo uso de uma foto aérea do distrito;

- Os participantes das oficinas produziram, assim, o **mapa-guia de nossa análise da apropriação do espaço pela população em Cidade Tiradentes**. A permanência do mapa como estrutura das oficinas, organizado por perguntas simples, diretas, tinham como objetivo a construção de um processo pedagógico que permitisse a reflexão sobre os espaços em que se mora.

3º momento: **Definição**

Reuniões para a avaliação do diagnóstico elaborado e definição das diretrizes e prioridades para o Plano.

- Finalizada a etapa de diagnóstico, fizemos reuniões com o Subprefeito e seus coordenadores, encontros com os agentes comunitários de saúde, com os delegados do Orçamento Participativo, além do encerramento do processo participativo aberto à população com a apresentação do mapa geral das oficinas e o debate em torno das diretrizes e prioridades de intervenção;
- O objetivo era apresentar o trabalho àqueles que colaboraram com sua realização, discutir as ideias contidas neles, corrigir possíveis equívocos, dando continuidade ao processo pedagógico e participativo de intervenção sobre o urbano.

Outras atividades:

Sub-prefeitura: Grupo de Trabalho (GT) Bairro Legal

- A partir da apresentação do diagnóstico à Sub-prefeitura, criou-se um GT local, proposto por nós e apoiado pelo Subprefeito, com uma agenda de reuniões com os Coordenadores distritais de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, Infra-estrutura, Projetos e Obras, além de

eventuais outros coordenadores interessados, somadas ainda as presenças de representantes de Habi-leste/ Sehab, Resolo e Cohab;

- Os encontros do GT tomaram-se espaços de significativa troca de informações e debates intensos sobre a situação do distrito e possíveis soluções a serem adotadas para a sua resolução. Os diferentes agentes públicos debatiam sobre as distintas dimensões das ações públicas dirigidas a região, algo que por eles mesmo foi ressaltado. **Esse espaço contribuiu decisivamente para o afinamento das propostas entre as diferentes instâncias públicas envolvidas e incubou a experiência de gestão e execução do Plano de Ação que está proposta.**

Delegados do Orçamento Participativo

- Com o estreitamento dos contatos com os técnicos da Subprefeitura, abriu-se a possibilidade de que apresentássemos o Diagnóstico elaborado em uma das sessões de formação organizadas para os Delegados do Orçamento Participativo;
- Durante a exposição, muitos delegados demonstraram interesse pelas informações, pois afirmavam que as **análises eram muito semelhantes às impressões que tinham do distrito**, com a diferença de que não dispunham dos dados para corroborar suas intuições;
- Não só a **auto-organização** dos delegados foi estimulada - não se dera ainda nenhuma reunião entre eles - como também se exercitou a **reflexão sobre as deliberações** a serem discutidas pelos Delegados.

Jornal

- Quando da apresentação à Subprefeitura decidiu-se a elaboração, em conjunto com a mesma, de um jornal de divulgação do Programa Bairro Legal, com tiragem de 10 mil exemplares. O jornal é composto por três páginas referentes às ações da Subprefeitura, uma foto aérea de Cidade Tiradentes e outras três páginas com uma síntese do Diagnóstico elaborado pela Usina;
- Nosso objetivo com esse instrumento era realizar uma **comunicação acessível** do Programa Bairro Legal que tivesse uma **linguagem didática e direta**.

Maquete

- Uma maquete topográfica/fotográfica de Cidade Tiradentes foi produzida por nossa equipe para as reuniões do GT do Bairro Legal na Subprefeitura e para auxiliar na elaboração do Plano de Ação;
- Ela acabou servindo como mote para o envolvimento dos professores da rede pública. Os professores de geografia utilizaram-se dela para formular uma proposta de estudo do bairro com os estudantes. A Usina tem fornecido materiais para auxiliar a construção dessa proposta;

Reuniões abertas à população

- Finalizada a etapa de diagnóstico, realizamos mais duas reuniões abertas à população que tiveram o objetivo de apresentar o diagnóstico à população e discutir o produto Diretrizes e Prioridades. Para essa atividade, as

pessoas que haviam se cadastrado nas oficinas anteriores – cerca de 270 pessoas - foram chamadas por meio de correspondência via correio, além da divulgação por meio de cartazes;

Entidades

- A partir do primeiro contato com parte das entidades de Cidade Tiradentes na 1ª Oficina, permitiu-se um processo político agregador pois abriu-se a **oportunidade de interlocução com as entidades e entre elas**; algo que, como podemos constatar, dificilmente acontece;
- Após a oficina e em contatos seguintes com algumas entidades, podemos notar que havia **perspectivas de atuação diferentes** entre elas, tanto na formação quanto nas pretensões, sendo estas diferenças por vezes antagônicas;
- As entidades que constituíam o grupo de interlocução mais próximo ao governo local podiam ser divididas, a grosso modo, em **duas tendências de atuação**:1) **atendimento** imediato das necessidades básicas da população; 2) envolvimento com processos de **formação** e construção de uma identidade local por parte dos moradores;

- Por outro lado, algo de semelhante pode se constatar independente da proximidade com o governo: **praticamente todas as entidades conhecidas do distrito mantinham práticas, em geral sustentando-se a partir delas, de atribuição ou responsabilidade do Estado**. As entidades quando não são subvencionadas por recursos públicos, se capitalizam pela prestação de serviços que em outras regiões da cidade podem ser encontrados em aparelhos públicos que na região são escassos;

- Um caso típico dessa **relação ambígua** com o poder público se verifica no caso da ACETEL – entidade que movimentou maior volume de recursos na região, não participa dos processos governamentais de participação, cobra para manter uma ação judicial pela diminuição das prestações dos mutuários e construiu os prédios hoje ocupados pelo Canil da PM, pelos Bombeiros, além de ocupar terreno público onde hoje constrói seu próprio clube social;
- Nessa cidade de mutuários, esse e outros casos materializam o fato de que muitas **entidades, ao preencher a ausência do Estado, acabam suprindo necessidades básicas dos cidadãos por meio de práticas clientelistas e personalistas**;
- Com base nessa leitura das ações das entidades, procuramos **privilegiar contatos com entidades que valorizam a dimensão coletiva de ação e gestão**, essas geralmente formadas por jovens e mais escassas. Mantemos reuniões e discussões com essas entidades que acabaram participando das diferentes etapas de elaboração do Plano. Colaboraram, portanto, tanto na discussão sobre os produtos como na divulgação de oficinas e reuniões;
- **Percebemos a ausência de representatividade de pessoas não vinculadas formalmente a entidades**. Os sem-entidade aparecem como duplamente excluídos: primeiro, por morarem em um distrito com alto índice de exclusão; segundo, porque ao não se vincularem a entidades, não participam das “políticas públicas” empreendidas pelas “parcerias” entre as entidades e o Estado. Tal percepção nos fez buscar não fazer distinção entre os representantes de entidades e os sem-entidade nas oficinas de diagnóstico, **ao privilegiar relações do cotidiano dos moradores com o espaço como mote para a participação**;

- Reuniões foram realizadas com os **movimentos de moradia** atuantes no distrito, que, apesar de constituírem uma pequena parcela da totalidade das entidades, dispõem de grande inserção junto à população, pelas características formativas da região. Nessas reuniões explicitou-se a proposta do Programa Bairro Legal, a forma de realização que a USINA concebia para o processo e se debateu sobre a **situação da política habitacional para todo o Distrito**. Muitas dessas lideranças contribuíram ativamente nas oficinas e divulgação.

Agentes Comunitários de Saúde

- Demonstraram-se aguçados conhecedores do cotidiano dos moradores e dos problemas sociais, habitacionais e urbanos de sua área de atuação. Assim, proporcionaram à nossa equipe a **ampliação do escopo de análise do Distrito** e a divulgação do Programa Bairro Legal a boa parte de sua população;
- **Articulou-se como proposta a possibilidade de que esses Agentes tenham sua incumbência também ampliada** para que as questões que surgem a partir de suas visitas possam ganhar dimensão e consecução política. Essa proposta segue detalhada adiante.

- **Foi de fundamental importância a relação estabelecida com os Agentes comunitários de saúde do Programa Saúde da Família**, em pelo menos 8 reuniões – 6 na fase de produção do diagnóstico e 2 em sua discussão e avaliação;

- Em Cidade Tiradentes cerca de 115 Agentes atuam em 23 equipes lotadas em 7 UBSSs;

- São eles os **mais próximos agentes do Estado em sua relação com a população**, pois obrigatoriamente devem morar nas suas micro-áreas de atuação. São selecionados entre os moradores da comunidade em que atuam e muitos deles já haviam se destacado como líderes comunitários antes do trabalho como Agentes;

- Aproveitamos para, após as reuniões, **percorrer as áreas de atuação dos Agentes, ampliando nossa percepção sobre os problemas habitacionais e urbanos do distrito**, especialmente com relação à falta de saneamento básico, habitações em área de risco ou irregulares, dinâmicas familiares de convivência e ao domínio do tráfico de drogas;

C. BRASILÂNDIA

Texto redigido e revisado pela Assessoria Técnica GTA

As organizações sociais da Brasília são semelhantes às demais entidades existentes. Como diz Marilena Chauí “ os movimentos funcionam como grupos de pressão; ou como manifestações espontâneas captadas pelo Estado. Os primeiros costumam durar o tempo que dura a reivindicação e os segundos parecem conservar-se porque seus sujeitos não chegam a perceber a absorção operada pelo Estado. (1989 p.284).

Os dados revelam que a Brasília é um dos distritos com maior número de entidades sociais, embora, grande parte destas sejam semelhantes ao modelo definido acima.

Para desenvolver os trabalhos de campo, a equipe técnica privilegiou metodologias vivenciais, participativas, interativas, com objetivo de promover a inserção e apropriação do Plano de Ação – Bairro Legal, por parte dos participantes, bem como, qualificar o grupo como agentes de sua própria transformação. E a observação da participação da população no processo do Plano Diretor da sub – prefeitura de Freguesia do Ó.

Desta forma, através de reuniões, coordenação de oficinas com grupos focais, Sociodramas Públicos, contatos com moradores e lideranças, vistorias, participação nas oficinas do Plano Diretor da Região e nas Plenárias do Orçamento Participativo, entre outras atividades, a equipe técnica do GTA, entrou em contato com as formas de participação e organização da Brasília. Metodologia

Partindo do princípio que as relações interpessoais constituem uma das principais dificuldades das sociedades modernas, pode-se aferir que nas comunidades periféricas das grandes cidades, onde se verifica na maioria das vezes a ausência ou omissão do Estado, fator determinante de condições de vida sub-humanas, os problemas desta ordem atingem proporções incontroláveis que desembocam nos altos índices de homicídio juvenil, muitas vezes, como mostram os dados, por motivos torpes, configurando não só a banalização da vida como clima de animosidade presente nas relações sob o impacto das culturas de massa marca das modernas ideologias.

São muitos os fatores que contribuem para este estado de violência e desagregação das populações. Os problemas de ordem estrutural, geralmente são apontados como principais, porém, um fenômeno, tem chamado a atenção de estudiosos, observado em várias partes do planeta, principalmente nos países em desenvolvimento. Um problema cultural, o fenômeno da *des territorialização*, ou seja, a *desapropriação simbólica*, que é justamente a incapacidade que o indivíduo encontra em vincular-se social e espacialmente, levando-o a uma busca incessante do seu *território* ou a imobilização, impotência no enfrentamento de problemas cotidianos.

A opção metodológica por vivências grupais, atende simultaneamente a dois objetivos, a inserção e apropriação da população local do *plano de ação*, bem como, a devida qualificação do grupo enquanto sujeitos da sua própria reorganização.

Nessa medida, o Psicodrama, enquanto ciência/método/filosofia, contemplou, as necessidades profissionais multidisciplinares para as intervenções de campo, cujo foco, organização e participação nas comunidades, foram investigados a partir de trabalhos vivenciais com quatro grupos focais, mapear o movimento do sujeito social na sua expressão espacial.

Para estudar os princípios que conduzem o comportamento grupal e social foi utilizada a Sociodinâmica que enfoca o funcionamento dos grupos através do método role-playing e proporciona ao indivíduo a oportunidade de jogar nos mais diferentes papéis (profissionais, familiares, afetivos) garantindo um desenvolvimento espontâneo e criativo dos mesmos.

A Sociometria que se atém ao tratamento das relações sociais através de métodos como a Psicoterapia de grupo, o Psicodrama e o Sociodrama e a terceira perspectiva e a abordada pela Sociometria que tem por objetivo medir e registrar os vínculos grupais e sociais, possibilitando a reorganização dos mesmos.

Grupos Focais

Os grupos focais foram eleitos segundo critérios de aproximação espacial, pressupondo formas de agrupamentos com diferentes vínculos: comunitários, institucionais ou simplesmente laços estabelecidos entre vizinhos.

Assim, através de encontros quinzenais com quatro grupos focais: GF 1 – Vila Pentead, Favela Cidade Alta Santa Lúzia, Fazendinha Bananal, GF2 - Jardim Damasceno, GF 3 - Elisa Maria GF 4 – Jardim Princesa, Boa Vista, Vista Alegre e Paraná, foram realizados intervenções vivenciais.

Para dar início as atividades com os grupos focais, foi realizado uma plenária com o formato de Sociodrama, modalidade que oferece protagonismo ao grupo, nesta oportunidade, foi apresentado o Pré-Diagnóstico. Estiveram presentes moradores de vários bairros, lideranças dos movimentos comunitários, corpo técnico do GTA, representantes da Habi Norte e Habi Central.

Após as devidas apresentações, os presentes formaram sub-grupos para discutir e localizar através do mapa da Brasilândia as potencialidades e as precariedades da Brasilândia. Apesar do cansaço expressado por alguns

participantes em relação à omissão do poder público, que é recorrente a participação das lideranças e de muitos moradores nas centenas de reuniões que acontecem para discutir a Zona Norte.

O que certa forma reforça a idéia de que as outras administrações embora ausentes, não conseguiram desmobilizar os movimentos comunitários, porém, a crença no poder público está em processo de recuperação e que só a prática democrática viabilizada por esta administração e a consolidação dos projetos em curso serão capazes de devolver a confiança perdida.

Os trabalhos desenvolvidos nos sub-grupos foram apresentados e discutidos por todos os presentes, o resultado foi positivo e referendou os encontros posteriores com os grupos focais onde foram aprofundadas as discussões ali iniciadas.

Nas atividades desenvolvidas com os grupos focais, foram utilizadas duas modalidades psicodramáticas: Jogos dramáticos e o Sociodrama com elementos da Sociometria. O Sociodrama é uma técnica que se ancora nos conceitos da teoria dos papéis e na antropologia vincular, cujo protagonista é o grupo. Os jogos dramáticos geralmente apresentam diferença no contrato grupal e no tratamento diferenciado dado ao tema, que geralmente se esgota no primeiro encontro.

As intervenções obedeceram a procedimentos exemplares que caracterizam todo a metodologia eleita, ou seja, ao mesmo tempo em que os conflitos emergem, se constroem as soluções. As conservas culturais que inviabilizam os movimentos coletivos são atualizadas pelo grupo que providencia no processo a sua possível desconstrução.

Entendendo que Espontaneidade é a capacidade que o indivíduo desenvolve para apresentar respostas novas para antigos problemas ou ainda, responder imediatamente e de forma criativa a problemas que emergem no dia a dia.

Descrição das Atividades

Nos primeiros encontros os jogos foram propostos com o objetivo de mensurar e delinear *como e quanto*, a população se apropria da cidade como um todo. A relação dos profissionais com os grupos obedeceram a critérios contratuais, inicialmente estabelecidos, como por exemplo, o sigilo e o respeito às informações de ordem pessoal, deixar claro os objetivos da vivência proposta. Outro ponto inegociável diz respeito as chances criadas para viabilizar a inversão de papéis, entre investigador e investigado.

Apropriação dos Espaços da Cidade

Inicialmente, foram priorizadas as relações entre os participantes com os espaços físicos da cidade e a apropriação da mesma. Para isso, foram utilizados jogos psicodramáticos, começando com aquecimento verbal: apresentação dos presentes e das profissionais e do Programa Bairro Legal. Na segunda etapa, foi proposto que através de objetos intermediários, a montagem de um quebra – cabeças, com o mapa da Zona Norte, fosse montado e discutido nos subgrupos.

A maioria dos sub-grupos não apresentou grandes dificuldades para identificar as áreas da zona norte, porém, para alguns o jogo só foi possível ser finalizado com o apoio de outros.

Apesar de muitos conhecerem o espaço, a partir do trajeto do ônibus, foi percebido que a apropriação e a circulação não fazem parte do cotidiano da

maioria. Apontam a dificuldade com transporte, recursos para passagem ou ainda o medo de adentrar o desconhecido, muitos se limitam ao bairro em que residem, ou como eles mesmo dizem, ao “seu mundinho”.

Dando prosseguimento ao jogo, foi apresentado para os participantes o mapa da cidade de São Paulo e solicitado para que localizassem as regiões da cidade, norte, sul, leste e centro, a Subprefeitura e o Distrito onde estão inseridos.

Não houve muita dificuldade, porém, os homens mostraram maior segurança na localização das regiões, mostrando que numa sociedade patriarcal, como a nossa, o espaço público, ainda é uma prerrogativa masculina, embora grande parte da população feminina, nestas últimas décadas tenha ocupado fatia considerável do mercado de trabalho nos centros das cidades, como indicam os dados.

Outra questão que vale a pena ser registrada diz respeito ao sentimento de *pertencimento* aos micros espaços, o das comunidades, que pode ser observado em maior grau nas mulheres, pois, tem configuração de um espaço conhecido, portanto privado.

As intervenções mostraram no momento do compartilhar, que embora simbolicamente, através da vivência com os mapas, a apropriação dos espaços da cidade foram promovidos de forma satisfatória, principalmente para as mulheres que participaram ativamente, inclusive, mostrando no discurso um certo domínio dos espaços comunitários e institucionais.

A avaliação final sempre reforça o que de certa forma, foi sentido no decorrer da atividade, porém, quando solicitado para que os participantes expressem com apenas uma palavra o sentimento do momento, surpreendem justamente por

ser espontâneo e mostrar que a população deseja retomar uma prática milenar, conviver, compartilhar ideias, exercitar a narrativa, trocar saberes, que significa retomar a produção cultural comunitária.

Cartografia do Sujeito

A Cartografia do Sujeito foi o instrumento utilizado para o mapeamento do movimento do sujeito sócio-cultural na sua expressão espacial. Contém ideias da Sociometria além de abrigar elementos de outras áreas do Psicodrama.

O intuito foi investigar através do jogo, o mapeamento da interação entre duas dimensões do sujeito: a rede de relações vinculares em seus diferentes papéis sociais, familiares, institucionais interagindo no espaço da cidade. Este procedimento revelou a configuração de uma rede de relações no exercício dos papéis sociais e pessoais, ao mesmo tempo à delimitação ou interdição da territorialidade do grupo.

Nessa oportunidade, foi possível observar que quando o indivíduo se apropria de dados da sua própria vida de forma prazerosa e voluntária, a reflexão acontece simultaneamente à ação, que impulsiona o re-ordenamento da mesma.

O primeiro grupo consultado sobre a paisagem, foi o de Elisa Maria, e surpreendeu por publicar um fato até então não explicitamente revelado, a fome das crianças da Brasilândia. Apesar de ter sido considerado a influência exercida pela primeira fala, ficou evidente, que houve uma concordância por parte de grande número de participantes.

A primeira visão: As falas foram preocupação com a fome, as crianças como os pedintes dentro da favela, a carência, o abandono, o desemprego, o mau cheiro do esgoto e este como espaço de brincadeira para as crianças. Os maus hábitos como desperdício de água e lixo atirado pela janela.

Outro dado a ser levado em conta, diz respeito às áreas onde estão concentrados bolsões de miséria, da qual Elisa Maria não se inclui como um dos piores do distrito. Geralmente é identificada, pelos moradores de outros bairros vizinhos, como o local mais violento da Brasilândia, e rejeitado pelos moradores locais.

A fome nas favelas não surpreende, porém, quando aparece como primeira paisagem, revela no seu subtexto, uma alteração das principais dificuldades apontadas pela população: segurança/violência, desemprego e as enchentes. O interessante é que este parecer quando cruzado com os últimos levantamentos que indicam que o número de homicídios na Brasilândia decaiu em quase 30%, encerra uma certa coerência que merece ser estudada.

Um segundo grupo formado por indivíduos de várias áreas da Brasilândia, vivenciou este mesmo tipo de aquecimento, de forma diferenciada, quase a metade dos participantes publicou no subtexto das paisagens de muros e paredes, um certo desconforto com falta de privacidade proporcionada pela ausência de espaço e a outra metade surpreendeu com paisagens verdes, flores, árvores frutíferas, inclusive, alguns apresentaram a possibilidade de escolha entre duas janelas, duas paisagens.

Voltando ao grupo de Elisa Maria, onde os participantes construíram a **Cartografia do Sujeito**, (o mapa das relações sociais, distribuídas no espaço), muitos outros temas emergiram a partir do aquecimento citado acima, é como se o *olhar pela janela, facilitasse a abertura de outras tantas janelas de si e do outro*. A discussão sobre violência é um tema obrigatório, embora seja rejeitado a todo o momento o estigma e a *criminalização da pobreza*.

Para grande parte da população a opção dos jovens pelo tráfico, é acima de tudo, resultado da ausência de espaços culturais e de esporte, que viabilizem a convivência. Quando consultados sobre a possibilidade de ser a fome, o

desemprego o principal agente, as mulheres argumentam que os pais podem de certa forma suprir essa falta, porém, isto não garante a grupalização dos meninos e meninas, que se alimentam de cheia de *glamour*, com roupas de marca, tennis etc...

Uma das participantes lembrou o quanto é importante para os jovens o *perencer* seja qual for o grupo. As comunidades se preocupam com os seus jovens, pois, creditam a esta fatia maior da população das comunidades, o futuro. Não ficam impassíveis ao número assustador de homicídio juvenil, porém, brincam com os dados, fornecidos pelo grupo técnico do GTA, que indicam a diminuição de morte nestes últimos anos, na *Brasilândia* e até justificam, *já mataram todos*.

A construção da *Cartografia do Sujeito* é antecedida por esclarecimentos e informações acerca da finalidade da mesma. É comum a princípio, argumentarem que não sabem desenhar, porém, no decorrer da atividade, vão se mostrando criativos e até arriscam desenhos voluntários indicativos dos espaços. Em alguns casos, principalmente de analfabetismo, foi solicitada a ajuda da técnica.

As **Cartografias** são construídas a partir da recuperação de duas dimensões do sujeito, social e espacial, que interagem sem, no entanto reduzir o outro, o resultado é um sistema complexo que se re-significa e ambos continuam coexistindo autonomamente. O contato com as subjetividades pessoais e coletivas provoca a deflagração de sentimentos positivos ou críticos em relação ao mapa pessoal.

A quantidade e a qualidade dos vínculos, bem como, a diversidade e amplitude dos mesmos conferem status ao integrante do grupo, este fato só é percebido quando os mapas são expostos, simultaneamente ocorre a comparação.

Satisfação para alguns e decepção para outros, que revelam que até então não haviam percebido que o seu *mundinho* era tão pequeno, ou melhor, limitado, poucos amigos, poucos prazeres, mínimas descobertas.

Quando questionados sobre as restrições territoriais que podem inibir a qualidade e amplitude dos vínculos, muitos respondem que além dos impedimentos de ordem econômica, há precariedade no transporte local. Porém, quando aventada a possibilidade de haver um fator impeditivo mais forte, a auto-interdição, reforçada pela interdição das elites que demarcam os espaços para circulação de pobres e ricos, a concordância é geral, inclusive, provocando debates calorosos.

Este tema estimulou nos participantes o resgate de situações vivenciadas para exemplificar a intolerância e preconceito da elite quando as populações da periferia que tentam desfrutar dos espaços da cidade.

Os mapas que mais chamaram a atenção das técnicas do GTA, responsáveis pela coordenação dos trabalhos, foram os construídos por jovens, adolescentes e mulheres ligadas às organizações comunitárias. A heterogeneidade dos vínculos estabelecidos no exercício dos papéis e o rompimento dos *muros* que segregam as populações das periferias das cidades foram os fatos mais marcantes.

Foi possível perceber que as *cartografias* construídas por moradores que participam dos movimentos organizados apresentam qualidade, diversidade e a amplitude dos vínculos, que difere substancialmente dos mapas construídos pela população que não participa das entidades.

Para as mulheres, este fato tem um significado muito importante, embora, ainda acanhado, aponta que na *Brasilândia* há um movimento de re-significação do

feminino a partir da presença das mulheres na direção de muitas organizações comunitárias, e mais, este fato, conduz ao rompimento dos limites territoriais impostos, como mostra as *cartografias* destas mulheres, que transitam livremente pelos espaços masculinos (público) e conservam os femininos (o privado) infringindo as normas impostas pelas sociedades androcêntricas.

A leitura dos mapas pelos participantes suscitou inúmeras discussões e revelações por parte dos mesmos, que de uma forma geral se mostraram entusiasmados e curiosos em relação aos mapas alheios. A discussão sobre as relações e a territorialidade foi rica e polêmica.

Os mapas confirmaram alguns aspectos sobre as mulheres de meia idade que se isolam por temer a vizinhança e só se agrupam nas igrejas, que superlotam as periferias com promessas de cura e até vida eterna.

A desterritorialização é um sentimento marcante para grande parte das populações faveladas, formada por migrantes de outros estados, ou do interior do estado, que chegam em busca de empregos, ou até da própria cidade.

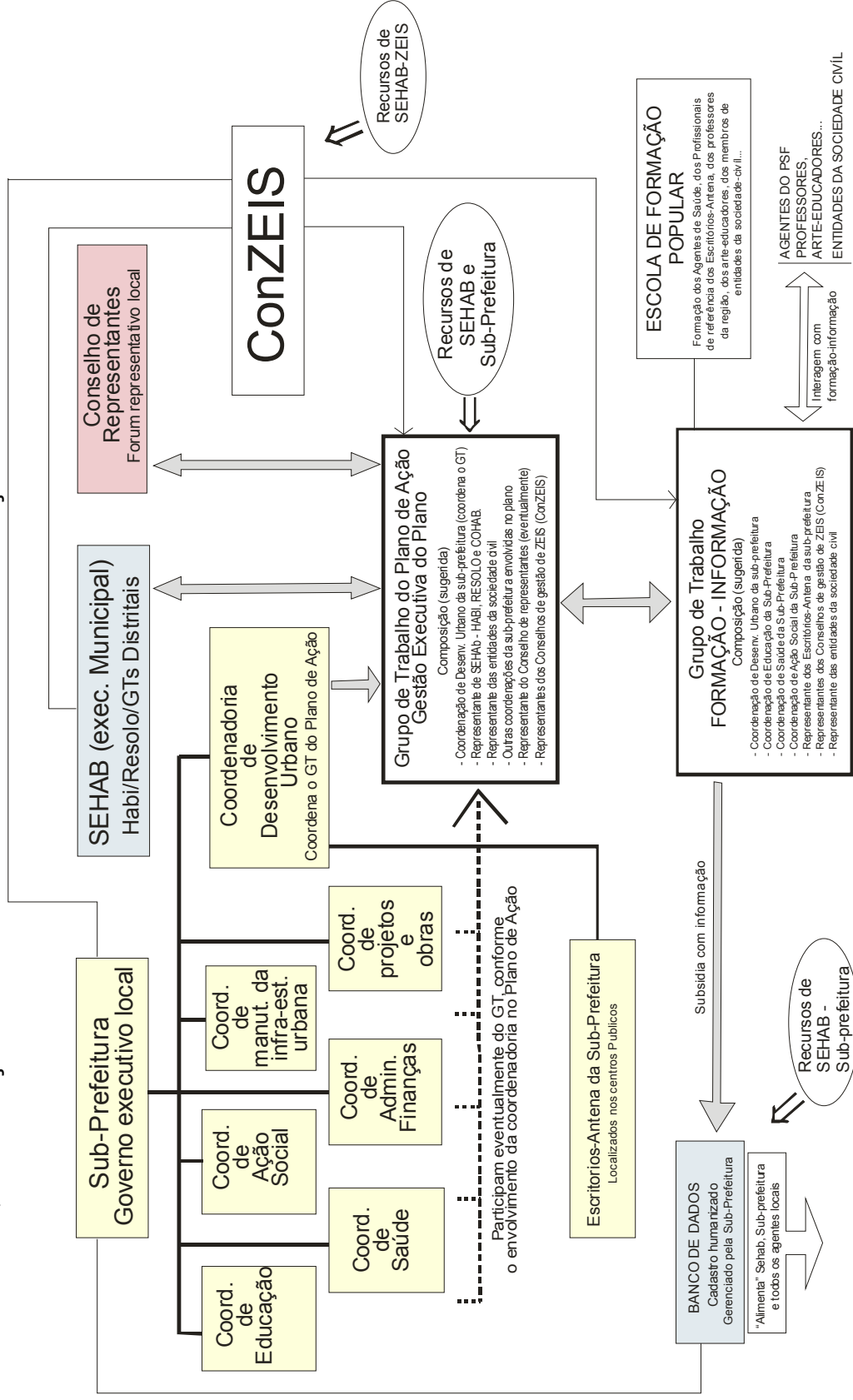
A desterritorialização gera um estado de provisoriedade permanente no indivíduo, é como se ele estivesse apenas de passagem, e assim, passam cinco, dez, vinte anos até mesmo a vida inteira sem cuidar do espaço, não promovem melhorias e contribuem, sobretudo, para degradação ambiental.

Os mapas foram facilitadores das auto-avaliações, que proporcionam movimentos de reorganização das vidas pessoais e coletivas.

As *Cartografias* oferecem uma quantidade infinita de leitura, assim sendo, os dados estarão presentes em diferentes itens referendando temas complementares. No entanto, não serão esgotadas neste diagnóstico todas as

possibilidades apresentadas, o objetivo é ampliar as leituras nos próximos trabalhos.

ANEXO 2: ESQUEMATIZAÇÃO DA PROPOSTA DE GESTÃO DO PLANO DE AÇÃO – BAIRRO LEGAL / JARDIM ÂNGELA-SP



ANEXO 3

PLANOS DE AÇÃO HABITACIONAL E URBANA - PONTO DE INFLEXÃO DAS POLÍTICAS URBANAS EM SÃO PAULO

Texto elaborado pelo Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, como introdução do Diagnóstico do distrito de Jardim Ângela – Plano de Ação Habitacional e Urbano – Bairro Legal.

Em 2003, três distritos periféricos do município de São Paulo – Brasilândia, Jardim Ângela e Cidade Tiradentes – terão um Plano de Ação Habitacional e Urbano. Planos urbanísticos convencionais - como por exemplo os Planos Diretores - perderam muito de sua credibilidade, por terem se mostrado pouco efetivos para enfrentar e solucionar os problemas urbanos brasileiros. Assim, quando se percebe que a segregação urbana de São Paulo aconteceu a despeito do macro-planejamento estatal e em interação com o próprio desenvolvimento da sua economia e dos sistemas de financiamento público da habitação, os Planos de Ação focados em territórios contínuos e delimitados e com objetivo de articular as diversas políticas setoriais, potencializando-as, mais do que criar novas políticas públicas se revelam uma promissora mudança de atitude do poder público no enfrentamento da exclusão das periferias, mesmo que ainda limitados, por ora, a três distritos apenas.

Uma das premissas essenciais do Plano de Ação, que foca espaços mais delimitados da cidade - o que se revela especialmente útil em macro-metrópoles como São Paulo -, é assumir a obrigatoriedade do vínculo entre as esferas de

planejamento e gestão e a implementação de propostas conectadas à realidade local. Além disso, o Plano de Ação expressa a convicção de que os planos tradicionais com caráter essencialmente normativo são absolutamente insuficientes para lidar com a dinâmica real de produção de moradias populares. Por fim, busca-se uma maior abrangência e transversalidade das políticas públicas setoriais propostas, vinculando-se a esfera física à social, e permitindo uma definição mais precisa da localização dos investimentos estatais, adequando-os aos interesses da população.

Nesse sentido, o Plano de Ação pressupõe a participação popular e o envolvimento de entidades locais em todas as suas fases; é ela que dá legitimidade ao plano para impor ao próprio Estado a transformação e retomada de sua presença nas periferias das cidades. O Estado que se quer no espaço da exclusão social deve ter outra presença, com programas, metas e agentes coordenados entre si e avaliados por indicadores, associando vários setores e mesmo várias esferas de governo para garantir à população o acesso à moradia digna, ao emprego, e aos serviços de educação, saúde, transporte, saneamento, atividades culturais e esportivas¹. Também nesse sentido, um diagnóstico preciso e aproximado das demandas da população local é essencial para a elaboração de um plano que alcance efetivamente os problemas reais.

Evidentemente, o contínuo crescimento das periferias paulistanas em detrimento do esvaziamento das áreas centrais – onde se concentram atividades econômicas, infra-estrutura e mais de cem mil imóveis vazios - deixa claro que os Planos de Ação nos limites de expansão do município não podem ser a principal ação de política urbana para reverter a cidade desigual, que, incapaz de expandir emprego e renda, promove em São Paulo uma migração interna de sinal invertido, em direção às áreas com menos oportunidades de trabalho e desenvolvimento humano. A reversão desta migração à pobreza só pode

acontecer com a provisão de habitações de interesse social nas áreas centrais e intermediárias da cidade.

No entanto, uma política pública de provisão habitacional nas áreas centrais não é suficiente, nem a curto nem a médio prazo, para diminuir a situação de exclusão a que é relegada a população da periferia. As massas deslocadas para as favelas e loteamentos periféricos já uniram seus destinos à orientação pública historicamente deliberada de precariedade das redes de transporte, comércio, equipamentos públicos e infra-estrutura nessas regiões.

Porque é realidade presente e cotidiana nestas regiões, a violência urbana, componente e índice da exclusão social, é um tema cujo enfrentamento é inevitável para os Planos de Ação Habitacional e Urbano. Ainda que o ambiente construído não seja a única fonte estimuladora da violência urbana, estima-se que a melhoria da qualidade do *habitat* – entendido não só quanto à questão do abrigo, mas de todos os aspectos urbanos que garantam melhores níveis de qualidade de vida – tem um impacto positivo nos índices de violência, justamente por ter um impacto positivo nos indicadores de exclusão social.

Em última instância, as raízes da exclusão sócio-espacial e da violência urbana podem ser levadas até o cenário econômico global e os problemas históricos da formação da sociedade e do Estado brasileiro. Por isso, como já observado na Metodologia do Plano de Ação (LabHab, 2002),

“é preciso destacar as limitações que tem uma administração municipal para reverter um quadro construído por tendências históricas profundamente arraigadas. Some-se a essa dificuldade a crise econômica vivida pelo país nos anos 80 e 90 e some-se ainda a descontinuidade nas orientações das gestões públicas em todos os níveis da federação”.

A formação da exclusão espacial em São Paulo esboçada a seguir fornece o pano de fundo para o diagnóstico do Plano de Ação ora apresentado. Assim, cada aspecto da condição urbana dos distritos do plano busca se referenciar em indicadores para articular-se com uma proposta de ação habitacional e urbanística. O papel do diagnóstico, portanto, é dar condições de entendimento não só à ação no ambiente construído, como também ao conjunto das políticas de governo implementadas nas periferias da cidade. Assim, cabe ao diagnóstico considerar e espacializar os aspectos sociais, culturais, econômicos, ambientais e de segurança pública relacionados ao ambiente construído.

Por fim, o envolvimento da população no processo é fundamental, como já dito, para se chegar até os verdadeiros problemas a enfrentar em cada um dos distritos do plano. Para tanto, é preciso desenvolver o processo participativo como uma experiência pedagógica de construção de sujeitos formados e informados para a participação e capacitados para eleger prioridades, implementar e gerir o Plano de Ação. Ainda que sob pressão do pouco tempo, que não favorece o processo participativo, buscou-se estruturar cada um dos diagnósticos a partir dos principais elementos apontados pela população local, segundo formatos que variaram um pouco para cada uma das áreas em função da especificidade da dinâmica social e política de cada região.

A lógica da cidade desigual

A cidade de São Paulo carrega a marca de uma unidade contraditória: a fratura social de um país que combinou o atraso com a modernidade sem superar a herança colonial de arcaicas relações de trabalho e de posse de terra.

No âmbito do trabalho, a substituição da mão-de-obra escrava pelo trabalhador livre não implicou no estabelecimento do trabalho assalariado nos moldes do capitalismo central, mas na instauração de um “liberalismo de possuidores” marcado pela dominação pessoal e a troca de favores. No âmbito da terra,

quando é findado em 1850 o tráfico negro, a Lei de Terras instituiu a propriedade das terras devolutas apenas mediante compra e venda, dando-lhes um valor que não tinham até então. Afastava-se assim, a possibilidade de tornar proprietários de terra imigrantes e escravos, agora jogados num mercado de trabalho.

Essa dupla condição da terra e do trabalho, historicamente consolidada por um aparato legal e um mercado imobiliário controlado pelas elites, formou a base arcaica sobre a qual se assentou, quase um século depois, a industrialização de São Paulo. Um novo modelo de produção, segundo Francisco de Oliveira “simultaneamente industrial e urbano”, aprofunda a divisão social do trabalho da economia agro-exportadora que se enfraquecia.

“A acumulação industrial dispara, e a acumulação urbana fica sempre retrasada; o dilema ou a contradição se resolve mediante a utilização do extenso exército industrial de reserva como provedor de serviços; emergem, com novo e redobrado vigor, as classes trabalhadoras urbanas, proletárias propriamente ditas, e a burguesia industrial dirige crescente e sistematicamente o aparato do Estado. Estão em cena contendores urbanos por excelência”.
(Oliveira, 1977:71)

Nos anos 30, a exigência da propriedade legal do terreno urbano, entre outras medidas indicadas pelas normas do Código Municipal de São Paulo, é exemplo de como o aparato estatal afastava a população pobre do mercado formal (Maricato, 1996). A provisão habitacional, então realizada pela iniciativa privada através da moradia de aluguel, se limitava em sua maior parte à construção de cortiços. Quando estes se tornavam obstáculos para as iniciativas de renovação urbana conduzidas para áreas mais nobres da cidade, eram demolidos e a “massa sobranter” obrigada a se deslocar para as áreas menos valorizadas pelo mercado (Vilaça, 1986).

O estímulo à propriedade privada do imóvel urbano decorrente da Lei do Inquilinato de Vargas, que congela os aluguéis em 1942, apenas intensifica a segregação urbana dos pobres nos loteamentos de periferia. É justamente na era Vargas que se retira em definitivo da burguesia urbana a responsabilidade de reverter o déficit habitacional do país, que passa a ser um problema social a ser enfrentado no âmbito da política pública estatal (Bonduki, 1998). Paradoxalmente, a hegemonia dessa mesma burguesia sobre o aparato estatal, assentada na “industrialização com baixos salários” vai impedir a implantação de tal política. O significativo crescimento do PIB, seja durante o populismo desenvolvimentista ou durante o regime militar, não impede o aprofundamento das desigualdades sociais e da pobreza, em função de modelos altamente concentradores da renda.

A submissão da terra urbana aos capitais de promoção, construção e financiamento imobiliário não se dá de forma homogênea por toda a cidade (Maricato, 1996). Enquanto a periferia de São Paulo expandia seus limites e abrigava o enorme contingente populacional que migra ao longo dos anos 60 e 70, o mercado formal se restringia a uma parcela da cidade e deixava em seu interior grande quantidade de terrenos vazios. Kowarick e Campanário (1984) mostram que, entre 1950 e 1980 houve um aumento de nove vezes a mancha urbana da metrópole paulista enquanto, neste mesmo período, a população se multiplicou por 4,5 vezes. Em 1976, a terra retida para fins especulativos no município de São Paulo atingia 43% da área disponível para edificação. Somente em 1980 as áreas periféricas da cidade aumentaram em 480 km², permanecendo desprovidas dos serviços urbanos essenciais à reprodução da força de trabalho.

O crescimento periférico da cidade industrial brasileira se dá paradoxalmente pela ação deliberada do Estado: Os governos desenvolvimentistas estimularam soluções habitacionais de baixo custo nas periferias, por serem adequadas ao modelo do capitalismo brasileiro, mantendo baixos os custos de reprodução da

força de trabalho, viabilizando assim o investimento na industrialização (Bonduki, 1998). Na visão conservadora, o limite até o qual se pode rebaixar as condições de reprodução do trabalho assalariado nas cidades é a garantia mínima de coesão social. Como argumentou a deputada Sandra Cavalcanti em carta ao presidente Castello Branco,

“...achamos que a revolução vai necessitar agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que nós vamos ter que nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que as soluções de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora...” (Vilaça, 1986).

É explicável, portanto, o esforço do regime militar em promover grandes conjuntos habitacionais na periferia através do Sistema Financeiro de Habitação e do Banco Nacional de Habitação, responsáveis pela produção de 4,8 milhões novas habitações populares até 1986. Entretanto, relativamente poucas destas novas habitações chegaram à população com renda abaixo de 5 salários-mínimos. Assim, o financiamento estatal foi fomentador de um mercado de habitação de recorte capitalista e concentrador da renda, ao invés de dar suporte a alternativas com maior participação do Estado no controle da habitação de interesse social, como a locação social, fartamente empregada na Europa a partir do pós-guerra (Maricato, 1996).

Como destacou a equipe da Assessoria Técnica Usina no Pré-diagnóstico do Programa Bairro Legal, a produção do espaço em Cidade Tiradentes, principal setor de provisão habitacional estatal na cidade na década de 70, “teve como protagonista, antes de tudo, o Estado” e apesar de ser “cidade formal, planejada, legal, financiada por recursos públicos”, se encontra a 35 km a leste do centro da cidade, em condições de infra-estrutura urbana mínimas, e desconectada da cidade formal.

Do cortiço do imigrante do início do século XX à propriedade clandestina do migrante nordestino, terra e trabalho sempre segregaram na cidade as classes populares. A figura final desta longa história se repete com variação apenas quantitativa nas periferias de São Paulo e das metrópoles brasileiras: assentamentos humanos excluídos do mercado formal (e, portanto, das representações da cidade que fazem as suas elites), onde predominam, na escala da habitação, a casa auto-construída em loteamentos irregulares e favelas ou o apartamento precário em conjuntos habitacionais, e, na escala do bairro, o transporte por ônibus num sistema viário fragmentado em trajetos típicos de bairros dormitórios, pontuados por poucos equipamentos ou serviços públicos.

O quadro atual

Neste início de século, muito embora os índices do IBGE tenham mostrado, desde 1940, alguns importantes avanços, como o aumento da expectativa de vida e da escolaridade, continua monumental o desafio para a administração municipal de equacionar a histórica produção desigual do espaço da cidade de São Paulo e o quase inalterado déficit de moradia para a população de baixa renda.

Segundo a Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, em 2000, 589 mil chefes de domicílios na cidade eram pobres, o que representava 19,7% dos quase 3 milhões de domicílios recenseados naquele ano, um quadro pior do que o de 1991, quando essa porcentagem era de 19,4% dos 2,54 milhões de domicílios recenseados. Esse aumento da pobreza se deve à queda significativa do crescimento econômico nos anos 80 e 90, em uma sociedade já desigual (média 1,3% ao ano nos anos 80 e 2,1% ao ano entre 1990 e 1998), o que aprofundou a exclusão social. Houve forte redução nos postos de trabalho e consequente aumento do desemprego e acentuada precarização das relações de trabalho. Dados do Seade-Dieese² apontam para

um crescimento significativo do setor informal na cidade de São Paulo, que estaria, no ano 2000, em torno de 48,8% da população ativa.

A distribuição da pobreza no município segue a lógica da estruturação da cidade desigual. A mesma Secretaria calculou para cada distrito municipal de São Paulo (segundo metodologia formulada pelo IPEA) o seu Índice de Desenvolvimento Humano. O IDH é um índice que combina variáveis de saúde, educação e renda, de modo a permitir a classificação de políticas públicas por países e regiões mundiais. As franjas periféricas da cidade apresentam índices comparáveis aos dos países africanos (abaixo de 0,5), enquanto a área central tem índices comparáveis aos europeus.

A grande diminuição de residentes nos distritos centrais levou a uma desaceleração do crescimento populacional de São Paulo entre 1991 e 2000. Esta diminuição esconde o fato dos distritos periféricos continuarem a crescer com regularidade a taxas de cerca de 4% ao ano. O incremento populacional anual no município de São Paulo na década de 90 foi de 0,88%, um aumento de 788 mil habitantes ao ano, concentrado nos distritos periféricos. Segundo a Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, “há indícios de que a população migrou para regiões com baixos índices de bem-estar social”, deslocando-se dos bairros centrais mais ricos para os periféricos mais pobres. Para a população pobre da cidade de São Paulo, os anos da estabilização monetária resultaram em uma “década perdida”, tanto quanto a década de 80, marcada pela recessão econômica e da hiperinflação.

Nesse cenário, vale observar que o aumento da pobreza e da violência – em sua forma de expressão mais trágica, a morte violenta – no município de São Paulo, se deu em proporções maiores que o crescimento do número dos domicílios, e se concentrou unicamente nos distritos de menor desenvolvimento humano, da periferia, onde hoje vive mais da metade dos paulistanos. Os levantamentos tanto do PRO-AIM, quanto do INFOCRIM mostram que foi nas

regiões de maior pobreza que se registrou um aumento mais significativo das mortes violentas, causadas por homicídios e acidentes de trânsito.

Tabela 01: Distritos IDH de São Paulo – população residente, chefes de família pobres e mortes violentas, 1991/2000

Distritos Municipais	População residente		Chefes de família pobres		Mortes violentas	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Distritos europeus	457.001	378.438	10.244	8.738	146	80
Distritos asiáticos	1.377.755	1.102.304	40.909	31.459	462	322
Distritos indianos	3.074.767	3.299.437	173.218	164.019	1.561	1.582
Distritos africanos	4.222.927	5.654.073	267.457	385.195	3.230	4.539
Total	9.646.185	10.434.252	491.828	599.411	5.399	6.503
		8,17%		19,84%		20,45%

Fonte SDTS, PMSP, 2002.

Nos distritos periféricos, o Estado não consegue fazer a mediação dos conflitos por meio de normas sociais minimamente eficazes, o que acarreta soluções com recursos que cada um dispõe, a lei (não a norma jurídica) sendo imposta pelo mais forte. Nesse cenário o poder alcançado pelo tráfico de drogas é significativo. “*Periferia é periferia, aqui meu irmão, é cada um por si*”³: a poesia do movimento Hip-Hop evidencia a condição de “terra de ninguém” que marca esses territórios, alimentando a noção de uma “cidade partida” (Ventura, 1994). Além disso, como foi ressaltado na Metodologia para o Plano de Ação do Bairro Legal (LabHab, 2002), a ilegalidade na resolução dos conflitos e na ação da polícia é complementada pela ilegalidade urbanística. A desigualdade na frequência e qualidade dos serviços de manutenção e zeladoria urbanos como varrição de ruas, poda de árvores, desentupimento de bueiros, manutenção de parques e áreas públicas, controle e fiscalização de uso e ocupação do solo mostram o quanto a cidade ilegal é discriminada. Quando o Estado está presente nesses espaços, o faz com práticas clientelistas e paternalistas, e

através da ação repressora, arbitrária e corrupta de parte da polícia (Zaluar, 2000).

Vale observar que, a despeito desse quadro dramático, as últimas gestões sempre favoreceram sobremaneira, na aplicação dos investimentos públicos, os interesses do capital imobiliário interessado em produzir, sempre no privilegiado quadrante sudoeste, as chamadas “centralidades terciárias” supostamente necessárias para garantir a “inserção global” da cidade no novo e competitivo cenário econômico mundial. Pesquisas recentes do LabHab-FAUUSP mostram que cerca de R\$ 4 bilhões de reais de dinheiro público foram investidos, entre 1994 e 1998, em torno da restrita área formada pelas avenidas Nações Unidas, Faria Lima, Juscelino Kubitschek e Águas Espraiadas. Essa forte canalização dos recursos públicos, decorrente seja de um perigoso deslumbramento para com os supostos novos cenários de “inserção na economia globalizada”, seja da proximidade do Estado com os interesses dos setores imobiliários, traço característico do patrimonialismo brasileiro, se reverte na ausência de investimentos nas periferias. Ao propor uma ação de política pública centrada justamente nesses bairros periféricos, a Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano marca uma importante inflexão nesse cenário.

Brasília, Cidade Tiradentes e Jardim Ângela

Os distritos de Brasília, Cidade Tiradentes e Jardim Ângela foram os escolhidos para a implementação dos primeiros Planos de Ação Habitacional e Urbana do Programa Bairro Legal por apresentarem, em três regiões distintas da extrema

periferia da cidade, os índices mais alarmantes de exclusão social e violência urbana.

Tal quadro de extrema exclusão social, desamparo econômico e violência toma proporções ainda mais graves porque se trata, no três distritos, de uma situação que atinge as gerações futuras. A população de Brasilândia, Cidade Tiradentes e Jardim Ângela é composta predominantemente por jovens. No distrito Jardim Ângela 52,9% da população possui menos de 24 anos; dado comparável aos 50,87% em Brasilândia e 53,65% em Cidade Tiradentes. Se nos distritos centrais de Pinheiros e da Consolação a população acima dos 70 anos representa 10,99% e 11,10% respectivamente, essa porcentagem cai para 1,19%, 2,25% e 1,04% do total da população dos distritos de Jardim Ângela, Brasilândia e Cidade Tiradentes.

Por ter grande número de jovens, os distritos apresentam também uma porcentagem de População Economicamente Ativa (PEA) relativamente alta: 60,17% no Jardim Ângela, 65,47% em Brasilândia e 56,38% em Cidade Tiradentes. Entretanto, na análise da relação entre PEA e empregos ofertados nos três distritos, há uma relação clara entre distritos periféricos e menor número de empregos ofertados por PEA. No Jardim Ângela, há 4,41 habitantes por emprego ofertado, um índice próximo dos 4,43 hab./emprego em Brasilândia e 5,63 em Cidade Tiradentes. Uma relação que se repete, invariavelmente, em todos os distritos periféricos: Iguatemi (5,51), Grajaú (5,30), Lajeado (5,08), Pedreira (4,93), São Rafael (4,43), Vila Curuçá (4,21), Parque do Carmo (4,20) e Sapopemba (4,07). O desequilíbrio socioeconômico e espacial que tais índices representam fica claro na relação de habitantes por emprego ofertado nos distritos centrais, que apresentam um decréscimo populacional: nestes, há mais empregos ofertados do que a quantidade de PEA existente na região. No Brás, são 0,30 habitantes por emprego ofertado, sendo 0,22 na Barra Funda e 0,44 no Pari.

O mercado informal está presente e disseminado por todos os bairros nos bates, pequenos bazares e mercearias, camelôs nas centralidades locais. Por sua vez, o tráfico de drogas encontra nessas periferias o cenário ideal para sua estruturação, e constitui inequivocamente também um mercado de trabalho informal com alto nível de remuneração para uma população jovem e quase sem perspectivas profissionais. Além disso, o emprego, quando encontrado, é insuficiente para garantir uma boa condição de renda ou para apontar para uma possibilidade de superação da condição de exclusão social. Outra consequência da cidade desigual, que se estruturou segregando as classes populares do centro econômico mais ativo e formal, é a dificuldade nos deslocamentos casa-trabalho-casa. As alternativas de transporte público nas periferias e mesmo a própria estrutura viária são precárias. Como mostram os dados de tempo de deslocamento extraídos da pesquisa OD/97, gasta-se um tempo considerável – muito acima do aceitável em condições dignas de qualidade de vida – para a população moradora em áreas distantes do centro chegar ao destino de trabalho.

Os distritos do Bairro Legal são uma demonstração da correlação entre baixa renda e baixa escolaridade das pessoas responsáveis pelos domicílios. O Jardim Ângela está entre os distritos que apresentam a maior proporção de chefes de família com renda inferior a 3 salários mínimos - 42,89% - e a menor proporção dos que recebem mais de 20 salários mínimos - 0,43%⁴, situação compartilhada com Cidade Tiradentes, onde 39,92% recebem até 3 SM e 0,27% recebem mais de 20 SM, e Brasilândia, com 41,10% e 0,93%, respectivamente. Estes números se invertem nos distritos que apresentam os indicadores mais positivos de inclusão social e qualidade de vida: Alto de Pinheiros tem 45,96% dos chefes de família ganhando mais de 20 SM e apenas 7,09% recebendo menos de 3 SM. No Itaim Bibi, a proporção é de 43,07% e 6,20%, no Jardim Paulista, de 48,84% e 3,22%, em Pinheiros, de 40,02% e 6,73%, no Morumbi, de 51,21% e 10,16%, e em Moema, de 53,42% e 3,04%.

Quanto à escolaridade Jardim Ângela, Brasilândia e Cidade Tiradentes têm níveis entre os mais baixos de escolaridade do chefe de família do município, apresentando, respectivamente, 26,02%, 25,61% e 20% dos chefes de família com menos de 3 anos de estudo. Novamente, a contradição da metrópole desigual é flagrante nesse aspecto. Nos distritos de alta renda, a maior parte dos chefes de família tem mais de 15 anos de estudo: Alto de Pinheiros (48,56%), Itaim Bibi (51,52%), Jardim Paulista (59,46%), Pinheiros (51,97%), Morumbi (45,66%), Moema (60,15%).

Como foi apresentado nos Pré-diagnósticos, a situação de exclusão social é também reforçada pela inexistência ou deficiência no acesso a serviços públicos essenciais à manutenção da vida e reprodução social. A carência de equipamentos públicos é generalizada na cidade, mas é nas periferias, onde a população não pode assumir os custos do atendimento privado, que os déficits são mais dramáticos.

O atendimento de creches é o serviço mais deficitário, não só nos distritos que apresentam precariedade de oferta de serviços sociais em geral, mas em toda a cidade. O único distrito que apresenta superávit de vagas é Barra Funda com 24,28%, taxa talvez explicada pelo esvaziamento dos distritos das áreas mais centrais da cidade. Todos os demais se apresentam insuficientes para atender a demanda local. Os mais altos déficits aparecem nos distritos da Zona Leste, como Itaquera, com -94,47%; Jardim Helena com -94,47%; Lajeado com -92,18%; Itaim Paulista com -93,80% e Cidade Tiradentes com -94,12%. As Zonas Norte e Sul, também apresentam distritos com altos déficits. Na região Norte pode-se destacar: Perus com -94,79%; Anhanguera com -93,27%; Cangaíba com -92,19% e Brasilândia com -86,92%. Na Zona Sul, destaca-se -93,45% em Pedreira, -91,90% no Grajaú, -92,64% no Capão Redondo. O distrito Jardim Ângela, apresenta déficit de -86,92%.

A oferta de ensino infantil é melhor do que a apresentada pelas creches na cidade de São Paulo. Para este serviço é possível identificar variações mais homogêneas. Visivelmente a Zona Central é mais bem servida pela oferta de educação infantil e alguns distritos chegam a apresentar superávits – são distritos com grandes perdas de população e concentração de pessoas adultas e idosas. A Zona Leste é a região que apresenta os maiores déficits do município: Parque do Carmo (-86,04%), Lajeado (-78,81%), Jardim Helena (-71,05%) e Itaim Paulista (-71,93%). Cidade Tiradentes tem déficit de -27,11%. Brasilândia apresenta -50,24%. Na Zona Sul, o distrito de Jardim Ângela não apresenta o maior déficit da região, apesar de ser elevado, com -66,45%. Distritos como Parelheiros, Pedreira, Grajaú e Vila Andrade (compreende a favela Paraisópolis), apresentam os maiores déficits: -86,63%, -74,53%, -74,94% e -73,69%, respectivamente. Destacam-se alguns superávits como 51,93% no Butantã, 44,89% em Santo Amaro, 31,21% no Morumbi e 29,95% em Socorro, lembrando que neste dado estão incluídas as vagas no ensino privado.

A respeito dos equipamentos de saúde, os maiores déficits são apresentados na Zona Sul da cidade, em especial no distrito de Grajaú, com -10,60%. O distrito de Jardim Ângela, que apresenta -5,19% de déficit, está entre as 15 piores ofertas da cidade. Os demais distritos da região que apresentam grandes déficits são: Cidade Dutra com -6,50%, e Cidade Ademar com -5,16%. Na zona Sudeste, que também apresenta grandes déficits, destacam-se Sapopemba (-9,10%), Jabaquara (-7,71%), Vila Mariana (-6,18%) e Saúde (-5,90%), os dois últimos caracterizados como regiões consolidadas da cidade. Na Zona Leste, os piores quadros se dão nos distritos de Vila Curuçá com -6,31%, no Jardim Paulista com -5,63%, Cidade Tiradentes com -5,53% e Vila Jacuí, com -5,08%. Por fim, na Zona Norte os maiores déficits se encontram em Brasilândia, com -6,35%, Cachoeirinha (-5,38%) e Santana (-5,25%).

ANEXO 4

PROPOSTA INICIAL DE METODOLOGIA PARA O PLANO DE AÇÃO

Programa Bairro Legal

PLANO DE AÇÃO HABITACIONAL E URBANO PARA TRÊS DISTRITOS EM SITUAÇÃO DE EXTREMA EXCLUSÃO E VIOLÊNCIA

PROPOSTA INICIAL DE METODOLOGIA PARA O PLANO DE AÇÃO

Executor: LABHAB FAUUSP
Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - Universidade de São Paulo

Contratada: FUPAM
Fundação para a Pesquisa Ambiental

Mediação: SEHAB/PMSP
Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo

Contratante: BIRD - Banco Mundial

Promotor: Cities Alliance: cities without slums

1. Objeto e objetivos do trabalho

O trabalho solicitado consiste em elaborar planos urbanísticos com ênfase para a habitação e tendo como objeto três distritos municipais que apresentam altos índices de violência medidos pela taxa de homicídios. Os distritos, definidos pela SEHAB - Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo - estão situados em diferentes regiões da cidade: Brasilândia, na Região Norte; Cidade Tiradentes, na Leste; Jardim Ângela, na Sul. Trata-se ainda de uma atividade incluída no contexto do programa da mesma secretaria denominado Bairro Legal.

O Programa Bairro Legal é um conjunto de ações integradas em territórios contínuos e delimitados, ocupados predominantemente por população de baixa renda, compreendendo a urbanização e regularização de ações de favelas, urbanização e regularização de loteamentos irregulares, qualificação de conjuntos habitacionais e a produção de novas moradias. Seu objetivo é enfrentar a precariedade das condições habitacionais e urbanas em bairros com extrema exclusão social pela articulação de ações habitacionais na implantação e melhoria de parques, praças, equipamentos de saúde, educação, cultura e esportes, além da complementação das redes de infra-estrutura viária e de drenagem urbana. A implantação do Programa Bairro Legal pressupõe a participação popular em todas as suas fases.

O objetivo do trabalho é contribuir para a redução dos indicadores de violência por meio de intervenções do poder público e da sociedade civil orientadas por ações e atividades de curto, médio e longo prazo definidas no plano. Para garantir a eficácia dessas ações é que o plano urbanístico precisa de um forte embasamento científico para definir quais são as fontes geradoras da violência nos distritos e quais são as prioridades para seu enfrentamento.

É preciso reconhecer que tal tarefa não é totalmente solúvel em nível regional. A produção da violência urbana tem tudo a ver com o desemprego e a macropolítica econômica, envolvendo tanto a atual inserção internacional do país quanto aspectos históricos da formação da sua sociedade. Reconhece-se portanto que o ambiente construído está longe de constituir a única fonte estimuladora da violência urbana. O que se pretende, porém, é definir, no que se refere ao Habitat, o que está ao alcance do poder público municipal e da comunidade moradora desses bairros para minimizar os indicadores de violência, em que pese as suas determinações mais amplas.

2. Introdução: violência e urbanização no Brasil

Raízes da violência no Brasil

A partir do início dos anos 80, as grandes cidades brasileiras passaram a conviver com a generalização, consolidação e crescimento ininterrupto da “violência urbana”. Numa sociedade cuja história foi marcada pelo coronelismo decorrente da estrutura do latifúndio rural e que, até meados do século XX, mantinha praticamente metade de sua população no campo, a violência urbana é um fato novo assim como a urbanização da sociedade também o é.

No entanto, a violência é uma constante nas relações sociais na história do Brasil desde a dominação colonial e ela marca especialmente as relações de trabalho, já que o Brasil foi o último país do ocidente a abolir o trabalho escravo. A historiografia oficial brasileira construiu a ideia de um país avesso à violência e marcado pela cordialidade nas relações sociais. Essa interpretação informa que nossos momentos de grande conflito não resultaram em guerras ou revoluções, foram sempre conduzidos sem rupturas. Assim aconteceu na independência do país em relação à Portugal em 1822. Assim aconteceu com a libertação dos escravos em 1888. Assim aconteceu na proclamação da República em 1889.

Em 1930, quando uma mudança de rota do Estado brasileiro resulta na troca da hegemonia do capital agrário para o capital industrial, aconteceram lutas e revoltas, mas o resultado foi, como sempre, a manutenção de interesses arcaicos combinados ao processo de mudanças. De fato, não se constata nestes momentos de grande conflito rupturas profundas como as que resultaram, por exemplo, das revoluções americana e francesa no século XVIII. Para explicar a manutenção de características atrasadas nos processos de mudanças sociais é que muitos estudiosos cunharam expressões como “modernização conservadora” (Maria da Conceição Tavares), “desenvolvimento desigual combinado” (Francisco de Oliveira) ou “desenvolvimento moderno do atraso” (Florestan Fernandes).

Entretanto, a nova historiografia brasileira, especialmente a dos anos 90, permite desconstruir o mito da não-violência quando revela como foram esmagadas, pelo Estado brasileiro, as revoltas regionais que tiveram significativa participação popular: a Revolução Pernambucana em 1817; a Cabanagem, no Pará, em 1835; a Balaiada, no Maranhão, em 1838; a Revolução Praieira, em Pernambuco, em 1848; Canudos, no sertão da Bahia, em 1894; a Guerra do Contestado, nos territórios do Paraná e de Santa Catarina, em 1912.

Nestas revisões históricas sobre a violência das elites brasileiras, ganham destaque ainda as pesquisas que mostram o tratamento recebido pelos escravos africanos durante aproximadamente 400 anos de trabalho compulsório. O tempo de vida médio dos africanos adultos no Brasil, que por várias décadas foi em torno de 7 anos, evidencia as cruéis condições de vida e trabalho.

As raízes da violência nas relações de trabalho geraram um modelo de desenvolvimento desigual. O processo de modernização é discriminador e não garante a todos os direitos humanos conquistados nos países desenvolvidos há mais de 200 anos. Como lembrou Helena Menna Barreto Silva ao analisar a segregação urbana em São Paulo, estamos diante de um quadro onde são garantidos direitos para alguns, bem-estar social para alguns, modernização para alguns...

Relações sociais calcadas na arbitrariedade e nos privilégios se perpetuaram. No início do século XXI, persiste no país o trabalho escravo, o trabalho infantil e especialmente o trabalho informal. O Censo Demográfico de 2000 permite constatar que mais da metade da População Economicamente Ativa nacional trabalha no setor informal, sem quaisquer direitos trabalhistas ou previdenciários. É forçoso reconhecer que o impacto da chamada globalização tem influência direta tanto no aumento da informalidade do trabalho quanto no aumento do desemprego e diminuição dos rendimentos dos trabalhadores que ocorreu nas décadas de 80 e 90 (IBGE, 1991 e 2000).

O que interessa destacar é a nossa herança histórica de desigualdade e exclusão, bem como o legado da violência acobertada pela “cordialidade”, como a descreveu magistralmente o historiador Sergio Buarque de Hollanda. Se a violência urbana é um dado recente, outras formas de violência como a fome, a miséria, a desigualdade, a prepotência, a ausência de direitos básicos, a impunidade e a arbitrariedade não são. Essa observação não pretende diminuir a importância da “nova forma de violência”. Até porque, como veremos, ela atinge mais aqueles que não têm recursos financeiros, seja para morar em imóveis e locais menos violentos, seja

para pagar por segurança privada. Mas não é só. A violência degrada a condição de vida ao agregar ao cotidiano de toda a cidade o medo, a incerteza, a insegurança, a imprevisibilidade.

As idéias introdutórias aqui expostas têm alguns propósitos. O primeiro é definir de qual forma de violência estamos tratando aqui, a forma que serviu de critério para definição dos distritos que serão objeto dos Planos de Ação. O segundo é mencionar, ainda que de passagem, as raízes históricas da violência. E, como demos um destaque especial para as relações de trabalho, é preciso acrescentar outra característica essencial da violência na nossa “modernização conservadora”: a questão fundiária.

As lutas pela terra geraram muitos conflitos no Brasil, especialmente após a Lei de Terras de 1850. Embora o processo de urbanização no país tenha se dado praticamente sob governos republicanos, nele estão presentes as raízes arcaicas que relacionam propriedade da terra e poder político e econômico. A segregação territorial urbana, a desigualdade no acesso à cidade e no direito à moradia, as más condições habitacionais e a gigantesca ilegalidade urbanística estão fortemente ligadas à questão fundiária e imobiliária. Para tomar outro estudo da sociedade brasileira como referência a essas idéias, apenas esboçadas, lembremos, de Raimundo Faoro, o conceito de “patrimonialismo” elaborado em “Os donos do poder”. A concentração de riqueza baseada na acumulação de patrimônio em terras e imóveis tem forte influência nas políticas urbanas, em especial na legislação urbanística e na localização dos investimentos.

A violência e a urbanização brasileira

O processo de urbanização no Brasil é acompanhado da mudança de muitos indicadores sociais, nem todos negativos: o IBGE mostra que desde 1940 a expectativa de vida e a escolaridade aumentam, enquanto a mortalidade infantil diminui. Todos esses fatos estão interligados e incluem ainda a extensão da rede de água tratada, de esgoto e de coleta do lixo, em que pese a persistência da cobertura insuficiente destes últimos dois serviços (IBGE, 2000). Esse quadro não é só brasileiro mas latino-americano e intriga muitos estudiosos: como explicar que a violência e a pobreza cresçam ao lado de indicadores tão favoráveis?

No que se refere aos indicadores habitacionais e urbanísticos, a evolução parece alimentar a contradição. O IBGE apresenta alguns dados aparentemente positivos como a evolução da relação entre moradores/cômodos, a proporção de domicílios próprios, a posse de aparelhos elétricos e eletrônicos, o número de telefones. Entretanto, o que sabemos, apesar do levantamento pouco rigoroso do IBGE, é que a condição habitacional e urbanística está piorando e muito.

Não podia deixar de ser diferente: a maior parte da população urbana não tem alternativas legais de moradia. Mais de 60% das famílias não têm acesso ao mercado imobiliário privado legal e apenas uma porcentagem irrisória desses excluídos do mercado é atendida pelas políticas públicas (IC,2002; Maricato 2001). O resultado é aritmético e absolutamente determinado. Devido à falta de alternativas, a população excluída acaba morando em loteamentos ilegais, favelas e cortiços. Desprezadas pelo mercado imobiliário, sobram para a moradia popular as beiras dos córregos, as encostas íngremes, as áreas ambientalmente frágeis e supostamente protegidas por lei. Isso explica o crescimento de favelas acima do crescimento urbano em todo o Brasil, verificável tanto pelos critérios restritivos do IBGE quanto por levantamentos mais abrangentes.

Tabela 1: Brasil - taxa média de incremento da população: 1960/2000

	1960/1970			1970/1980			1980/1990			1991/2000		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
	2,9	5,2	0,6	2,5	4,4	0,6	1,9	3,0	-0,6	1,63	2,53	-1,17

Fonte: IBGE

Tabela 2: Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro – evolução da população residente em favelas: 1950/1993

	São Paulo			Rio de Janeiro		
	População favelada	%		População favelada	%	
1950	-	-		169.305	7,2	
1960	-	-		335.063	10,1	
1970	-	-		554.277	13,0	
1973	71.840	1,1		595.974	13,2	
1975	117.237	1,6		625.500	13,4	
1980	439.721	5,2		705.874	13,8	
1987	812.764	8,9		844.706	16,1	
1991	1.071.288	11,3		935.979	17,5	
1993	1.901.892	19,8		-	-	

Fonte: FIPE e Taschner, 1997

Tabela 3: Município de São Paulo – evolução da população residente em favelas segundo critério IBGE: 1980/1996

	1980	1991	1996
População total	8.493.217	9.646.185	9.839.066
População favelada	335.344	711.032	747.322
%	3,95	7,37	7,60

Fonte: IBGE, Censos Demográficos

Mesmo correndo risco da imprecisão, é possível atribuir uma data para a generalização da violência urbana no Brasil e em toda a América Latina: 1983 ou início dos anos 80, ainda que os indícios estivessem presentes anteriormente (Echeverri, 1994; Pochmann, 2002). Essa violência atinge especialmente a população masculina jovem.

Tabela 4: Brasil - coeficiente de mortalidade por homicídio por 100 mil habitantes e participação dos homicídios no total de mortes da faixa etária de 15 a 24 anos

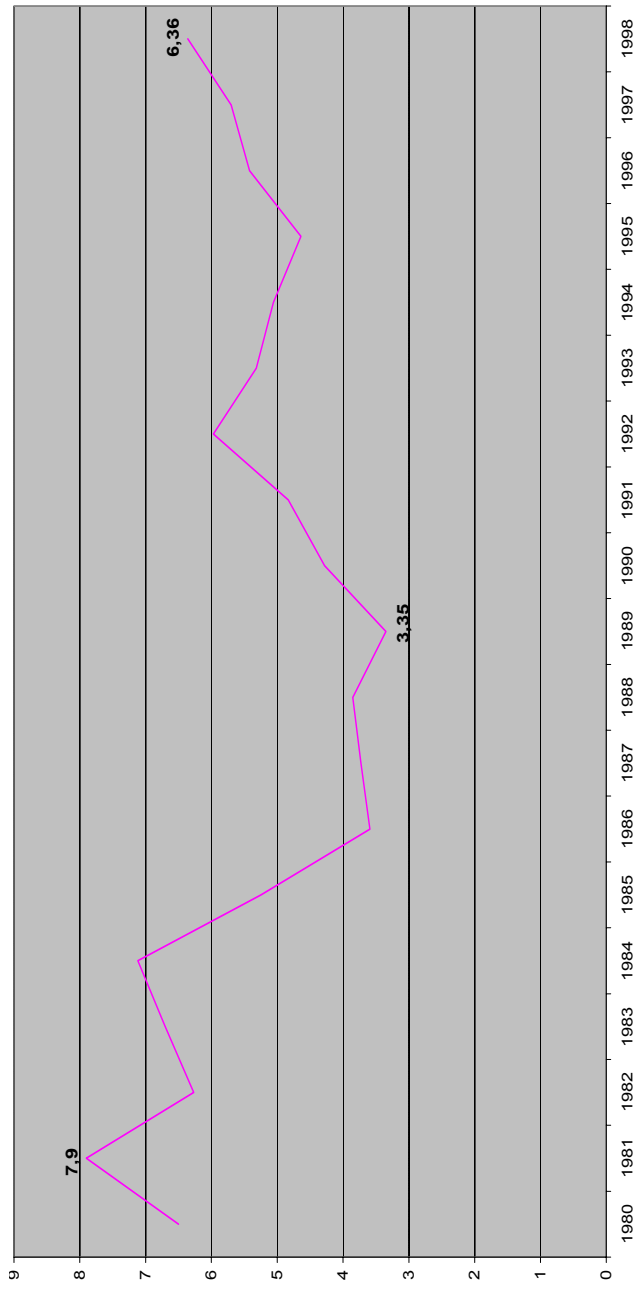
Ano	Coeficiente	%
1980	17,2	14,0
1989	35,9	24,8
1999	48,5	35,0

Fonte: Pochmann, 2002

É nas regiões metropolitanas que os indicadores atingem os maiores índices. Em 1999, a taxa de homicídios por 100 mil habitantes em Vitória, a maior do Brasil, foi de 168,6 e 67,1% das vítimas tinham entre 15 a 24 anos de idade. Em segundo lugar, Recife, com respectivamente 150,1 e 67,5%. Em terceiro lugar, a Baixada Santista (que apresentava um alto crescimento demográfico) com 136,5 e 48,8%. Em quarto lugar, São Paulo, com 130,5 e 59,7% e, em quinto, Rio de Janeiro, com 122,4 e 55,3%.

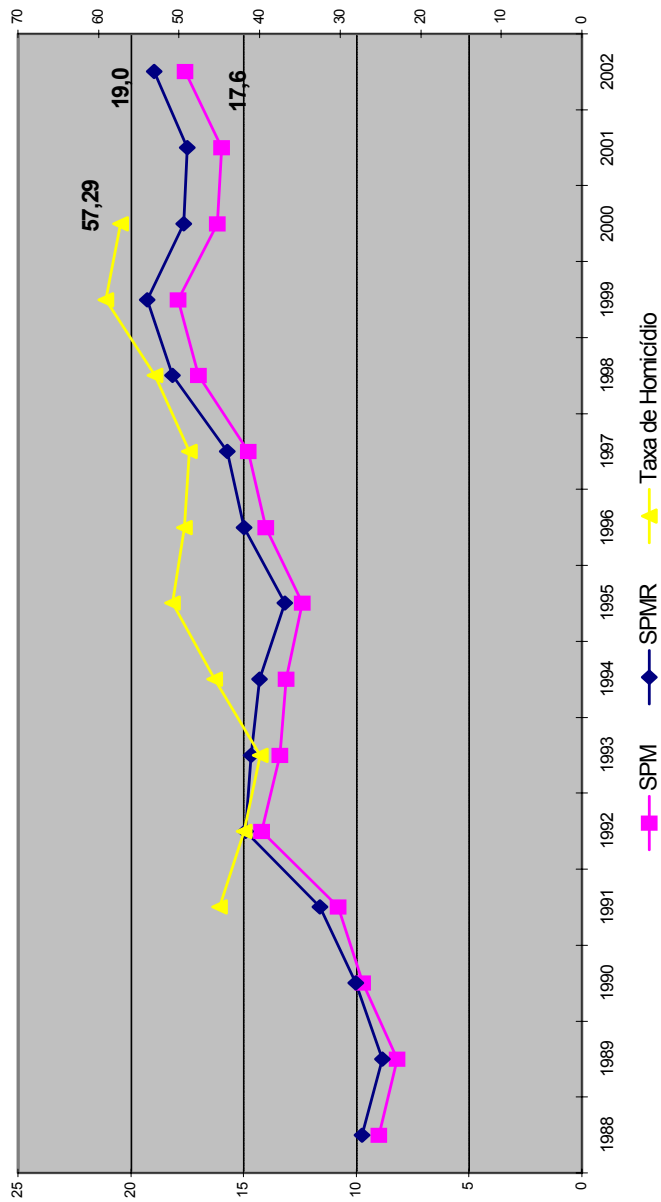
A década de 80 também marca o início de duas “décadas perdidas”, conforme conceito criado pela CEPAL. À crise fiscal e ao aumento do desemprego tecnológico somou-se o receituário do Consenso de Washington que propunha a desregulamentação dos mercados, das relações de trabalho e dos contratos, diminuição dos gastos públicos em políticas sociais, estabilidade monetária acompanhada de desaquecimento das atividades produtivas internas, entre outras recomendações seguidas à risca em toda a América Latina. O resultado revela o aumento da pobreza e do desemprego na maior parte dos países.

Gráfico 1: Brasil - Taxa de Desemprego Aberto: 1980/1998



Fonte: IBGE

Gráfico 2: Município e Região Metropolitana de São Paulo - evolução do desemprego total e taxa de homicídios: 1988/2002



Fonte: Taxa de desemprego: Dieese; Taxa de Homicídios: PRO-AIM

3. São Paulo e as “décadas perdidas”

À primeira vista, a desaceleração do crescimento demográfico no município de São Paulo a partir de 1980 parece significar uma mudança expressiva para uma cidade cuja população crescia a taxas maiores que a média brasileira desde o início do século XX.

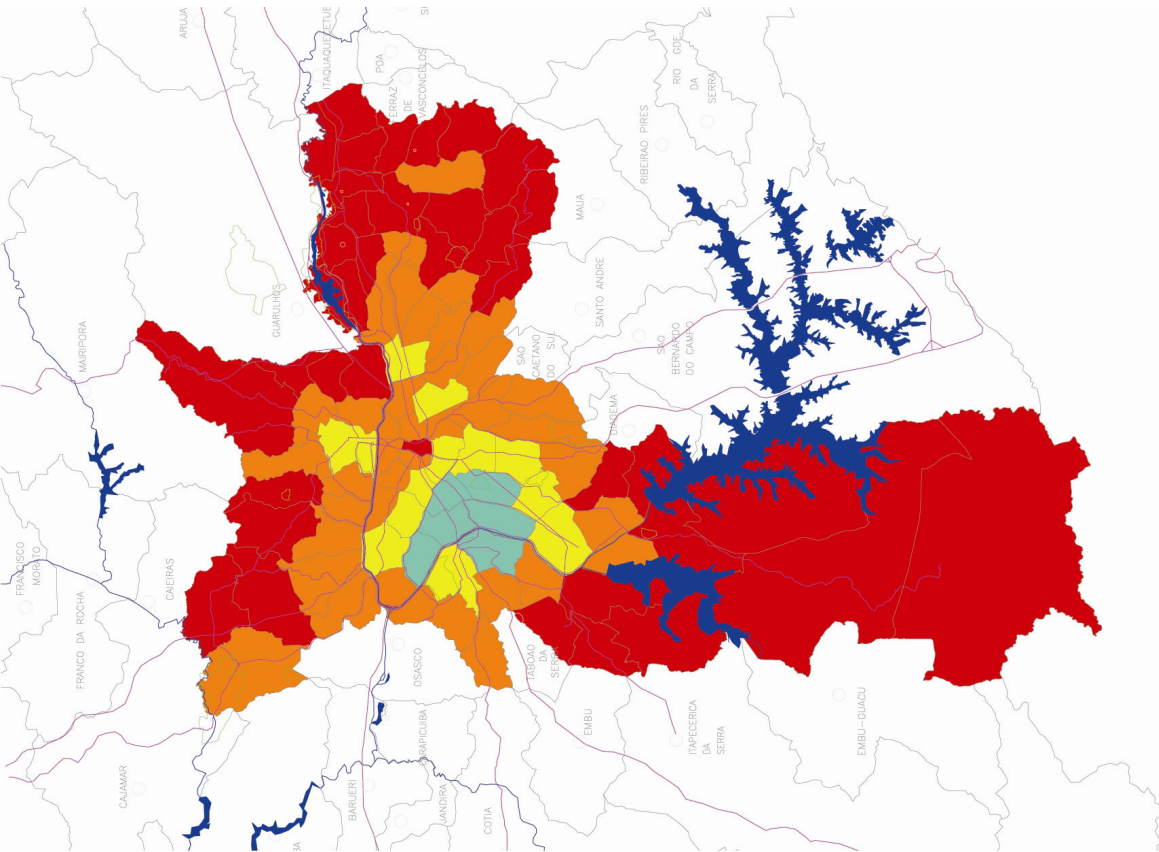
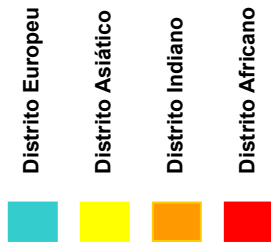
Tabela 5: Brasil, ESP, RMSP e MSP – Taxa de crescimento geométrico entre os anos censitários

	1950/60	1960/70	1970/80	1980/91	1991/96	1996/2000
Município de São Paulo	5,4	4,8	3,7	1,2	0,4	1,4
Região Metropolitana de São Paulo	6,1	5,4	4,5	1,9	1,3	1,8
Estado de São Paulo	3,4	3,3	3,5	2,1	1,6	2,0
Brasil	3,0	2,9	2,5	1,9	1,4	1,9

Fonte: IBGE, Sempia

Teria havido uma desaceleração equivalente no crescimento das populações vivendo em situação de pobreza no município? Um recente estudo da Secretaria Municipal do Trabalho sobre a renda dos chefes de domicílio residentes na cidade registrada nos Censos de 1991 e 2000 diz que não (SDTS, 2002a). Ainda que entre estes anos a “linha de pobreza” - o valor monetário abaixo do qual não é possível atender as mínimas condições de vida - tenha variado pouco em São Paulo (de 1,46 para 1,47 salários mínimos), em 2000 havia 589 mil chefes de domicílios pobres na cidade, o que representa 19,7% dos quase 3 milhões de domicílios recenseados naquele ano, enquanto que em 1991 eram 492 mil, 19,4% dos 2,54 milhões de domicílios recenseados. O aumento do número de domicílios pobres nestes anos representa portanto um crescimento da pobreza tanto em termos absolutos quanto proporcionais na cidade de São Paulo.

Posteriormente, a mesma Secretaria calculou para cada distrito municipal de São Paulo (segundo metodologia formulada pelo IPEA) o seu Índice de Desenvolvimento Humano (SDTS, 2002b). O IDH é um índice que combina variáveis de saúde, educação e renda de modo a permitir a classificação de políticas públicas por países e regiões mundiais. Sua aplicação aos distritos da cidade a partir de dados referentes ao ano de 2000 revela que existe dentro de São Paulo distâncias sociais equivalentes às que existem entre regiões da Europa e regiões da África: Ao se agrupar os distritos em intervalos de valores IDH “europeus” (IDH acima de 0,8), “asiáticos” (entre 0,8 e 0,65), “indianos” (entre 0,65 e 0,5) e “africanos” (abaixo de 0,5), assim se fazem representar estas regiões do planeta nas divisões administrativas do município de São Paulo na entrada do século XXI.



Mapa 1: Distritos Municipais de São Paulo classificados segundo o IDH

Fonte: SDTS/PMSP, 2002

A distribuição dos dados de evolução da população residente entre 1991 e 2000 sobre este mapa revela o modo perverso pelo qual se deu a desaceleração do crescimento populacional de São Paulo: o aumento dos residentes nos distritos “indianos” e “africanos” foi encoberto pela grande diminuição de residentes nos distritos “europeus” e “asiáticos”. Portanto, “há indícios de que a população migrou para regiões com baixos índices de bem-estar social. Ou seja, parte do contingente de 1,656 milhão de pessoas que passou a morar na Região Africana de São Paulo teve sua qualidade de vida diminuída, porque antes habitava as Regiões Indiana e Asiática da cidade” (SDTS, 2002b: p.6).

Quando se distribui, nestas mesmas regiões IDH, os chefes de família pobres e as mortes violentas - causadas por homicídios e acidentes de trânsito registradas pelo PRO-AIM em 1991 e 2000 - o retrato da desigualdade em São Paulo se agrava ainda mais. O aumento da pobreza e da violência no município de São Paulo, que se deu em proporções maiores que o crescimento do número dos domicílios, foi um aumento que se concentrou unicamente nos distritos de menor desenvolvimento humano, os distritos “africanos” onde hoje vive mais da metade dos paulistanos.

Tabela 5: Distritos IDH de São Paulo – população residente, chefes de família pobres e mortes violentas, 1991/2000

Distritos Municipais	População residente		Chefes de família pobres		Mortes violentas	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Distritos europeus	457.001	378.438	10.244	8.738	146	80
Distritos asiáticos	1.377.755	1.102.304	40.909	31.459	462	322
Distritos indianos	3.180.121	3.299.437	173.218	164.019	1.561	1.562
Distritos africanos	4.631.308	5.654.073	267.457	385.195	3.230	4.539
Total	9.646.185	10.434.252	491.828	589.411	5.399	6.503
	8,17%	19,84%		20,45%		100%

Fonte: SDTS, 2002

Para a população pobre da cidade de São Paulo, a década da estabilização monetária foi uma “década perdida” em termos de desenvolvimento humano tanto quanto a década de 80, a década da recessão econômica e da hiperinflação. Os indicadores referentes aos três distritos que serão objetos dos Planos de Ação deverão merecer tratamento detalhado no Pré-diagnóstico. Espera-se com isso fornecer uma base para a reflexão sobre a evolução demográfica sofrida por estes bairros no interior das transformações mais gerais e recentes do Município de São Paulo.

4. Relação entre espaço e violência em São Paulo

A relação entre ambiente urbano e violência carece de evidência apenas para aqueles os espaços marcados pelos altos índices de violência. Com isso queremos dizer que a experiência pessoal é definitiva. Muitos estudiosos e profissionais especialistas podem questioná-la levados pela falta de conhecimento empírico, além da ausência de instrumentos adequados de análise (Daza e Moreno, 1994: pg 86, nota 17):

“Os argumentos a favor de relacionar cidade e violência provêm, fundamentalmente, de filósofos e sociólogos. Lamentavelmente não ofereceram nenhuma prova a respeito e se mantêm no estrito campo dedutivo. Os experimentos realizados até esta data, consultáveis em qualquer livro de psicologia social, não lograram provar nem sequer que a aglomeração aumenta os níveis de agressividade, para além dos casos extremos de cárceres extremamente congestionados”.

Dois bairros de São Paulo, o Itaim Bibi e o Itaim Paulista, apresentam densidades semelhantes de ocupação do solo. O primeiro apresenta uma das maiores rendas médias de São Paulo. O segundo, ao contrário, é um bairro periférico com uma das mais baixas rendas médias do município. Eles discrepam em relação à taxa de homicídios. No Itaim Paulista ela é muito maior. Seria precipitado, baseado em exemplos semelhantes, concluir que a taxa de ocupação do solo não está relacionada com a violência. O primeiro é um bairro bastante verticalizado e, no segundo, a ocupação do solo é maciçamente horizontal. A ocupação horizontal de alta densidade, resultante das moradias autoconstruídas sem muitos recursos financeiros ou conhecimento técnico, apresentam frequentemente, como veremos, índices de congestionamento habitacional que comprometem a privacidade dos moradores em relação aos integrantes do domicílio bem como em relação aos vizinhos que compartilham os sons ou as atividades que têm lugar no interior de cada habitação. Completa esse quadro o desconforto ambiental, que vai além do problema acústico ou ergonômico. A baixa qualidade da construção aliada à alta densidade das ocupações horizontais acarreta na insalubridade pela falta de ventilação e excesso de umidade, num ambiente propício à disseminação da tuberculose e outras doenças pulmonares. No entorno da moradia há, invariavelmente, lixo e entulho. Os transportes são precários e caros. Muitos jovens não saem do bairro e a mobilidade é restrita: trata-se do exílio na periferia (Pesquisa Origem-Destino, 1997). O bairro não tem opções de lazer, esporte e cultura. A ociosidade da população masculina salta aos olhos. A lista poderia ir longe mas é preciso abandoná-la para retomar as provas que apresentem status acadêmico.

O estudo de Carlos Drumond Junior, *Homicídios e desigualdades sociais na cidade de São Paulo: uma visão epidemiológica*, apresentado em 1999 no IV Congresso Paulista de Saúde Pública, permite verificar uma total correlação entre espaço e violência. O autor utiliza os dados do Programa de Aprimoramento das Informações de Mortalidade no Município de São Paulo (PRO-AIM), da Secretaria Municipal de Saúde.

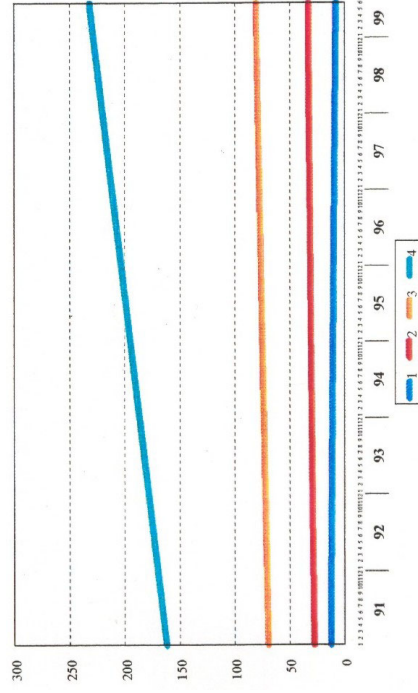
Terceira maior causa de morte na cidade de São Paulo em 1998, os homicídios são a primeira quando se trata de homens entre 10 e 39 anos. Enquanto causas de morte como AIDS e acidentes de trânsito apresentam queda contínua a partir de 1996, os homicídios têm crescimento consistente.

Os dados permitem traçar um perfil predominante para a vítima de homicídio: adulto jovem, baixa instrução, baixa qualificação e, notadamente, morador de bairros precários do ponto de vista urbanístico. Drumond selecionou os dez distritos com maior e menor mortalidade por homicídio na cidade entre 1995 a 1998 e constatou uma correspondência em termos epidemiológicos entre as altas taxas de homicídios e os distritos que apresentavam uma concentração espacial de população de baixa renda, baixa escolaridade e que vive em más condições de moradia (Drumond Junior, 1999):

“O risco de morrer assassinado por residir em distritos com altos coeficientes foi 15 vezes maior que ser assassinado por residir em algumas áreas nobres. Destaca-se o ano de 1997, que apresentou uma razão de 58,5 vezes entre o risco de morrer assassinado por residir na Brasilândia, em comparação com o distrito da Consolação.”

O autor forneceu uma evidência ainda mais forte: dividiu os 96 distritos administrativos da cidade de São Paulo em 4 áreas socioambientais homogêneas e verificou a evolução da taxa de homicídios em cada área durante o período de 1991 a 1999. Na área que apresenta as melhores condições socioeconômicas e urbanísticas (no gráfico, linha “4”), a taxa de homicídios chegou a mostrar neste período tendência de queda, enquanto nas áreas mais precárias da cidade (linha “1”) ela cresceu radicalmente.

Gráfico 3: Município de São Paulo - tendências dos homicídios por áreas sócio-ambientais homogêneas - 1991-1999



Fonte: PRO-AIM

No ano de 1996, um dos bairros nobres de São Paulo, o Morumbi, integra a relação dos dez distritos mais violentos do município. Entretanto, Drummond revela uma particularidade nesta situação: naquele ano, dos 27 assassinatos cometidos no Morumbi, 23 aconteceram em três favelas: 9 na favela Real Parque, 10 na favela Jardim Panorama e 4 na favela Porto Seguro. Apenas quatro vítimas não moravam em favelas e suas profissões eram: vigilante, lavadeira, pintor de automóveis e motorista. Ou seja, nenhum dos moradores nobres do bairro nobre fez parte do índice que, em 1996, classificou o distrito como um dos mais violentos de São Paulo. Outros estudos envolvendo a favela de Heliópolis e a favela do CEAGESP também resultaram em conclusões análogas. O PRO-AIM mostra que há uma concentração de homicídios entre moradores de determinadas favelas e até mesmo de determinadas ruas. Em 1998, 51 homicídios vitimaram moradores de apenas 8

ruas da cidade de São Paulo. Entre 1995 e 1998, foram assassinados 136 moradores dessas mesmas ruas. Ainda que não se atribua ao espaço a causa dessa violência, é impossível não tomá-lo como um de seus componentes.

Os levantamentos efetuados pelas mais importantes fontes de dados - IBGE, SEADE e DIEESE/POF - mostram que nos domicílios em favelas o número de pessoas em cada unidade é maior que a média do município de São Paulo. Idem quando o domicílio é classificado como cortiço. Ou seja, quanto mais precária a moradia, maior é o congestionamento habitacional. Utilizando dados do IBGE para quatro distritos classificados entre os mais violentos de São Paulo (Campo Limpo, Capão Redondo, Jardim Ângela e Jardim São Luís), Cardia e Schiffer encontraram uma média de morador por domicílio e de morador por cômodo maior do que a média municipal. Enquanto a município apresenta uma média de 0,7 morador por cômodo, nos distritos citados a média é de 0,8, 0,9, 1,07 e 0,97 respectivamente. Enquanto a média de moradores por domicílio no município é de 3,46, nos distritos citados é de 3,66, 3,71, 3,77 e 3,60 respectivamente (Cardia e Schiffer, 2002). A análise do tecido urbano destes mesmos distritos foi tema de um recente trabalho de graduação da FAUUSP sobre um aspecto que, podemos dizer, é a marca característica da urbanização periférica: a fragmentação do espaço urbano no sistema viário e na ocupação do solo. Esta fragmentação é resultante da justaposição de espaços construídos unicamente segundo lógicas parciais - o loteamento ilegal, o conjunto habitacional, um ou outro empreendimento privado - em cujos interstícios instalam-se as favelas, que são em número significativo como mostra a figura.

Mapa 2: sistema viário, topografia, áreas públicas e áreas favelizadas no Município de São Paulo



Fonte: Gegran, Geolog, SEHAB (Levantamento de favelas de 1987). Elaboração: Baravelli, 2001

Além da ausência de áreas verdes ou áreas públicas institucionais, nota-se o truncamento do sistema viário em torno de “clusters” sem continuidade ou fluidez, dificultando evidentemente a circulação de veículos como ambulâncias, caminhão coletor de lixo, viatura policial, dentre todos os outros. A figura abaixo mostra uma extensa área entre os distritos de Capão Redondo, Jardim S. Luís e Jardim Ângela que apresenta uma grande descontinuidade do sistema viário em seu interior, impedindo a mobilidade de pedestres e de veículos também no entorno.

Mapa 3: Distrito Jd S. Luis – foto aérea e planta esquemática de topografia, áreas públicas e áreas favelizadas de uma quadra



Fonte: Gegran, Geolog, SEHAB (Levantamento de favelas de 1987). Elaboração: Baravelli, 2001

A pesquisa Origem-Destino 1997 confirma o que já foi evidenciado: a maior parte das viagens nos bairros pobres é feita a pé. As viagens a pé têm uma relação direta com a renda. Os bairros menos equipados, com menor oferta de serviços ligados ao lazer, ao esporte e à cultura, são os que apresentam a menor mobilidade da população. A mobilidade é, sem dúvida, uma condição essencial para um bom padrão de vida urbana, especialmente se o bairro não apresenta a oferta de serviços e equipamentos que caracterizam a *feira urbana*, no conceito de Henri Lefebvre. No ano de 1999, o LabHab realizou uma pesquisa em 8 favelas urbanizadas de 5

idades brasileiras - São Paulo, Diadema, Rio de Janeiro, Goiânia e Fortaleza – em que uma das muitas constatações que o levantamento empírico revelou foi o grande número de horas ociosas da população masculina, que permanecia assim sem ocupação no interior das favelas estudadas (LabHab, 1999).

5. Concepção e objetivos do Plano de Ação ²¹

Os Planos urbanísticos convencionais, em especial os inevitáveis Planos Diretores, foram objeto de muitos estudos críticos no meio acadêmico, não apenas devido à corrente internacional de crítica ao modernismo iniciada no IV CIAM, mas principalmente à sua ineficácia em relação aos problemas urbanos apresentados pelas cidades, tanto no Brasil como em todo o mundo. Não foi por falta de planos e nem de legislação urbanística que nossas cidades se tornaram o que são. Flávio Villaça cunhou a expressão “plano-discurso” para caracterizar o papel ideológico da maior parte dos Planos Diretores elaborados durante o século XX: propostas plenas de boas intenções, mas cuja aplicação foi orientada pelos interesses de grupos sociais dominantes e minoritários (Villaça, 1999). A distância entre o discurso e a prática é uma tradição na sociedade brasileira. A aplicação arbitrária da lei também (Maricato, 1996, 2000). Os Planos Diretores quase que se esgotam em sua formulação e dificilmente imprimem suas determinações à esfera da gestão - ou seja, à esfera da operacionalidade. Práticas arcaicas clientelistas, pressões corporativas e de *lobbies* privados orientam cada novo governo que se sucede (com algumas exceções) mais do que planos bem intencionados. Além do mais, muitos dos planos se limitam a definições e recomendações restritas à esfera normativa. Os investimentos raramente obedecem aos planos e é prática comum se fazer planos sem obras e obras sem planos (Maricato, 2001).

O Plano de Ação é uma tentativa de superar as limitações que o planejamento urbano apresentou no Brasil por quase cem anos e busca vencer os seguintes constrangimentos:

Falta de vínculo entre a esfera de planejamento e a gestão urbana e a implementação das propostas

Falta de previsão e, em particular, de orientação de localização dos investimentos, de outra forma submetidos aos interesses da valorização imobiliária

Linguagem hermética, destinada a interlocutores restritos e especializados

Propostas setoriais que desvinculam a esfera física da esfera social

Regulação urbanística precária, deixando o poder de polícia sobre o uso e a ocupação do solo à mercê da corrupção ou do desprestígio

Propostas normativas que desconhecem a cidade ilegal e a dinâmica real de produção de moradias populares

Falta de estrutura institucional adequada e apoio social para a implementação do plano

O “Plano de Ação” é uma proposta cumhada pela ONU na preparação da Conferência HABITAT II, realizada em 1996 em Istambul, quando foi solicitado aos países participantes da Conferência um plano elaborado com a participação de atores-chaves, em nível nacional, regional e local. Infelizmente a sociedade brasileira perdeu a chance de se debruçar sobre essa tarefa tão fundamental, principalmente porque o governo federal, a quem cabia a liderança deste processo, não o promoveu. Pelo contrário, apresentou um documento inconsistente e elaborado sem consulta à sociedade. Por outro lado, mais de 500 entidades ligadas a temas urbanos reuniram-se no Rio de Janeiro e elaboraram um Plano de Ação, levado a Istambul em 1996 e editado pela Federação Nacional dos Arquitetos. Este também não teve continuidade.

O Plano de Ação deve ir além das propostas normativas que têm caracterizado os Planos Diretores. É fundamental que ele contenha uma proposta para o uso e a ocupação do solo que busque uma normatividade cidadã, isto é, uma normatividade para a ampliação das alternativas do direito à moradia ou do direito à cidade. Isto implica na utilização de instrumentos urbanísticos de efeito socialmente incluyente já existentes e testados (ZEIS, cadastro atualizado e alíquotas progressivas do IPTU, diretrizes de projetos emanadas pelo poder público etc) bem como os novos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (lei 10.257 de 2001) que regulamentam o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal. É uma normatividade socialmente incluyente que, ao invés de segregar e excluir (como tem sido a prática dos Códigos de Obras e Leis de Zoneamento), deve propor soluções para a regularização e urbanização da cidade ilegal bem como para a produção de novas moradias.

Partindo da evidência de que o sistema de provisão de moradias na cidade é um *continuum*, conclui-se que não é possível mudar uma parte sem mudar o conjunto. O equívoco de boa parte dos planos que se propõem ao “alívio da pobreza” é tratar a pobreza como algo residual, a ser resolvido seja com políticas compensatórias, seja com a inclusão dos pobres na dinâmica do mercado. O direito à moradia e à cidade exige uma abordagem geral da estrutura de provisão da habitação.

Para ampliar o acesso à moradia, é preciso limitar a provisão especulativa que aumenta o preço e aprofunda as carências. Isto não significa limitar o mercado, mas induzir sua mudança e aumentar a sua atividade produtiva diminuindo custos, de modo a atingir a classe média, pois poucos se dão conta de que, no Brasil, o mercado imobiliário não atinge as tendas familiares entre 5 e 12 salários mínimos. Das camadas de mais baixa renda, devem se ocupar o Estado e seus parceiros voltados para a produção não-lucrativa, seja ela por empresas públicas ou por cooperativas, associações de moradores e sindicatos²². Esses objetivos exigem uma política fundiária e imobiliária adequada, forte regulação pública e recursos financeiros.

Não se pode descartar atividades e ações compensatórias numa situação emergencial como a que caracteriza os distritos em questão, particularmente se considerarmos a conjuntura de desemprego acentuado nesses primeiros anos do século XXI. Programas como Bolsa-Escola e Renda Mínima (adotados pela Prefeitura Municipal de São Paulo) constituem um alívio necessário diante da significativa taxa de desemprego como a que atinge a Região Metropolitana, mas são medidas questionáveis do ponto de vista de sua sustentabilidade a longo prazo. Apenas a retomada do crescimento econômico com a geração de emprego e renda asseguraria um futuro mais estável para a cidade. As medidas compensatórias deveriam assumir, portanto, um caráter passageiro.

O presente trabalho adota a premissa da mudança da conjuntura em futuro próximo, com a retomada do crescimento e do emprego. Sem essa premissa, não há como vislumbrar uma mudança no rumo tomado pelas periferias metropolitanas. A tendência atual é de aprofundamento das mazelas decorrentes da produção desse

²² Ver a respeito Projeto Moradia do Instituto Cidadania, 2002.

território segregado e de suas consequências. Não há qualquer base científica que assegure a mudança mencionada. A esperança e a expectativa são aspectos subjetivos. De certo mesmo, apenas a convicção de que a retomada do desenvolvimento é necessária para a eficácia de qualquer plano, se possível a partir de um modelo mais incluído do que tem sido nossa marca histórica.

Com esta premissa, o Plano de Ação deve apresentar propostas e recomendações objetivas que priorizam as tarefas de curto, médio e longo prazo, propostas que dimensionem quantitativamente as intervenções e que elaborem estimativas de custos tendo a clareza de que a sua implementação depende de uma estrutura institucional adequada, com competência definida e integração intersetorial no governo, recursos suficientes e o envolvimento da comunidade.

6. Conceitos estruturadores do Plano de Ação

A) *Presença e ausência do Estado*

O primeiro conceito estruturador do Plano de Ação diz respeito à ausência da esfera pública nos distritos violentos. Neles, a resolução dos conflitos se dá, em geral, com recursos que cada um dispõe e a lei (não a norma jurídica) é imposta pelo mais forte. O Estado não faz a mediação das contendas por meio das normas sociais. Ele não detém o monopólio da violência. Não existem tribunais como instâncias de promoção da justiça e das regras nas relações sociais. Essa ausência do Estado alimentou muitas teses, a exemplo da “cidade partida” (Ventura, 1994) ou mesmo do “poder paralelo”, noção aceita pela mídia de modo genérico. Obras literárias de autores que vivem a realidade destas regiões - como *Cidade de Deus* (Paulo Lins), *Capão Pecado* (Ferrez) ou as poesias ritmadas do movimento Hip-Hop - evidenciam a condição de “terra de ninguém” que marca esses territórios.

A ilegalidade na resolução dos conflitos e na ação da polícia é complementada pela ilegalidade urbanística (Maricato, 1996). Os mapas e os dados já apresentados também revelam a ausência do Estado. Os serviços de manutenção e zeladoria urbanos como varrição de ruas, poda de árvores, desentupimento de bueiros, manutenção de parques e áreas públicas, controle e fiscalização de uso e ocupação do solo mostram o quanto a cidade ilegal é discriminada. Quando, ao contrário das aparências, o Estado está presente nesses espaços, o faz frequentemente com a sua pior face: as práticas clientelistas e paternalistas na administração, no mais extremamente precária, do patrimônio público e de serviços prestados, além da ação repressora, arbitrária e corrupta de parte da polícia (Zaluar, 2002). Novamente é preciso destacar as limitações que tem uma administração municipal para reverter um quadro construído por tendências históricas profundamente arraigadas. Some-se a essa dificuldade a crise econômica vivida pelo país nos anos 80 e 90 e some-se ainda a descontinuidade nas orientações das gestões públicas em todos os níveis da federação.

Mesmo reconhecendo essas limitações, nossa convicção é de que a **presença do Estado** é absolutamente central para a mudança da realidade atual.

Cabe fazer uma precisão sobre o que se entende por essa presença: não se trata de investimentos limitados a obras, ainda que evidentemente importantes, mas sim de presença efetiva com programas, metas, agentes, atividades e acompanhamento de indicadores²³. O poder dos *lobbies* ligados a obras públicas é notável e existem vários exemplos em que obras de determinados planos que se pretendiam incluídas não reverteram a ausência do poder público - ou sua presença precária - após finalizadas.

Um destes exemplos é o Programa de Recuperação Ambiental da Bacia do Guarapiranga (SMA SP, de 1992 a 1999), onde o efeito de algumas obras de urbanização de favelas foram anulados pela reocupação ilegal das áreas de remoção. Outros exemplos são grande parte das urbanizações de favelas ocorridas em todo o Brasil. Não são poucos os casos em que, decorridos alguns anos após a conclusão das obras, a situação urbana se torna pior do que a anterior aos investimentos públicos: quando o poder público volta a se ausentar depois da urbanização, parte dos moradores invade ruas e calçadas com a ampliação de suas casas, constroem andares ou extensões em suas casas que vedam a ventilação e insolação dos vizinhos ou ampliam suas moradias sobre a rede de água, esgotos ou drenagem. São invasões incentivadas pela precariedade da coleta de lixo, do desentupimento da rede de esgotos e da manutenção dos espaços públicos conquistados que permitem o acúmulo de detritos, crescimento do mato e a destruição dos equipamentos coletivos (LabHab, 1999). O investimento em obras é necessário, mas nunca suficiente. A presença cotidiana do Estado é fundamental na cidade excluída: controlando e regulando a ocupação do solo, fazendo a manutenção dos espaços e equipamentos públicos, apoiando jovens nos estudos e ocupando suas horas vagas com atividades educativas, promovendo cursos, eventos e atividades esportivas e artísticas, recuperando o prestígio das escolas - apenas para citar algumas ações.

Nada substitui essa esfera pública e as políticas sociais quando se trata de tal exclusão. O chamado “capital social” é indispensável, mas tão insuficiente quanto as obras de engenharia. A prova disso, como constata pesquisa empírica conduzida pelo NEV/USP em 2001, é que Jardim Ângela, Capão Redondo e Jardim S. Luís apresentam esse “capital social” ainda que estejam entre os distritos mais violentos de São Paulo (Cardia e Schiffer, 2002: p.30):

“Há muito mais conhecimento entre adultos que têm filhos nos três distritos do que no resto da cidade (...) Há mais otimismo entre os moradores dos três distritos quanto à disposição de ação coletiva por parte de vizinhos do que entre outros moradores da cidade de São Paulo”.

Numa situação em que o Estado não responde com equipamentos públicos suficientes, como é o caso da periferia paulistana, os cuidados com as crianças, os velhos e os deficientes físicos são exercidas pela família extensiva (as avós, por exemplo, são fundamentais para cuidar das crianças e das tarefas domésticas) e, quando isso não é possível, pela solidariedade entre vizinhos. Mas essa mobilização social não basta, como querem fazer crer alguns defensores da diminuição do aparelho de Estado. Afinal, não chega o fato de grande parte da população construir suas casas durante anos, sacrificando horas de descanso e seus poucos recursos, para obter com isso resultados ambientais absolutamente duvidosos?

Durante a Conferência Habitat II, muitas agências internacionais divulgaram estudos elogiosos à capacidade da sociedade de resolver problemas que o Estado, tido como ineficiente e perdulário, não conseguia solucionar (Maricato, 2001). Não faltaram exemplos de comunidades que solucionaram problemas relativos ao transporte, à moradia e até mesmo ao abastecimento de água. Em alguns aspectos a autogestão de fato pode ser uma alternativa interessante, mas não uma

²³ Essas características estão presentes no Plano DESEPAZ – Desarrollo, Seguridad y Paz, implementado em Cali, na Colômbia a partir de 1993

substituição plena do Estado e das políticas públicas, já que a perenidade, a qualidade e a continuidade das soluções é extremamente difícil de ser sustentada com o trabalho voluntário e independente da esfera pública e de sua regulação. O cerne dessa questão está em analisar o caráter do Estado e seu controle democrático, não sua diminuição. Estamos nos referindo àquilo que é público e não necessariamente estatal ou promovido pelo Estado, idéias que têm sido desenvolvidas por Boaventura Souza Santos e Tarso Genro.

B) O espaço como gerador de violência

A outra tese basilar para o desenvolvimento do Plano de Ação, já evidenciada anteriormente, é a de que a melhoria da moradia e do bairro tem impacto positivo nos indicadores de violência. Por melhoria da habitação e seu contexto compreende-se: o conforto e a dignidade da unidade habitacional em relação a habitantes por cômodos, o estatuto jurídico seguro e a regularidade da posse, condição de higiene e saneamento, controle geotécnico e de sujeição a enchentes, além de acesso aos serviços de saneamento, energia, transporte, educação, saúde, lazer, atividades culturais e esportivas. Cada um desses itens exige a definição de um indicador a partir do qual a condição habitacional e urbana é definida como inaceitável, gerando uma proposta de intervenção. Parte dos indicadores serão definidos após o diagnóstico detalhado, respeitando as diferenças urbanísticas e ambientais dos três bairros e a opinião dos agentes sociais e públicos que serão convidados a participar da definição de prioridades. Outros, como o risco geotécnico e o acesso ao saneamento básico são universais e absolutos, não podendo se subordinar a quaisquer circunstâncias ou opiniões, pois se referem diretamente ao direito à vida.

Diante do exposto, é preciso fazer uma nova precisão conceitual. Ela diz respeito ao caráter urbanístico e habitacional do Plano de Ação. Devido à sua inserção no Programa Bairro Legal da SEHAB, sua tônica está no que poderíamos chamar de ambiente construído. Os aspectos sociais, econômicos, culturais, de saúde e de segurança pública, entre outros, serão considerados especialmente em sua relação com este ambiente construído. É difícil traçar os limites das ações que são eminentemente ambientais ou eminentemente econômicas ou sociais para definir sem equívocos os campos de abrangência do Plano de Ação. Como pretendemos discutir em seguida, “a exclusão é um todo” e é impossível isolar um dos motores que a alimentam sem relacioná-lo aos demais. Para tanto, o Plano de Ação deverá ser desenvolvido por uma equipe interdisciplinar.

Assim, medidas de toda natureza deverão ser mencionadas quando importantes para a consecução dos objetivos, mas apenas serão detalhadas, quantificadas e terão seu custo estimado aquelas que estão ligadas ao espaço físico e à habitação.

C) O caráter global da exclusão social

“A exclusão é um todo”. Essa expressão, retirada da *Charte Européenne pour le Droit à Habiter et la Lutte contre l'Exclusion* (FPPH, 1993), expressa o caráter global da exclusão social e a dificuldade em isolar suas causas. É evidente que podemos citar exemplos de casos nos quais a exclusão social tem causas que são majoritariamente étnicas ou religiosas. Mas a expressão geral da exclusão tem como origem um conjunto de fatores que são econômicos, culturais, de origem, jurídicos, ambientais etc. Sua manifestação também é plural. Os baixos salários, a baixa escolaridade, o alto desemprego, a ilegalidade habitacional e urbanística, o ambiente predatório, o maior número de mulheres chefes de família, a maior proporção de negros e imigrantes, todas essas características se desdobram em muitas outras.

A exclusão territorial ou segregação urbana têm um forte determinante também no mercado imobiliário. Quanto mais especulativo é o mercado (ganhos advindos das atividades não-produtivas), maior é a exclusão. Na Região Metropolitana de São Paulo, 60% da população não faz parte do mercado residencial legal privado. Trabalhadores incluídos em relações formais de trabalho - funcionários públicos, bancários, professores secundários - não chegam a atingir a renda mínima de 12 salários mínimos exigida pelos bancos para o financiamento da moradia. Trata-se portanto de um mercado concentrado nos estratos mais altos de renda e extremamente excludente. As políticas públicas são radicalmente insuficientes para a dimensão da demanda. Essa situação determina a gigantesca dimensão da ilegalidade urbanística e da invasão de terra pela população sem outras alternativas de moradia. As conseqüências para o meio ambiente são aquelas que todos nós conhecemos: favelas ocupando beira de córregos, áreas verdes, encostas íngremes e várzeas; loteamentos ilegais ocupando a área de proteção dos mananciais, colocando em risco a potabilidade da água para o consumo da metrópole (Maricato, 2000, 2001).

Mas a exclusão que está na base de todas é, sem dúvida, a exclusão política. A cidadania é exercida apenas por uma parte dos moradores da cidade. Apenas eles são ouvidos e são qualificados para fazer chegar à mídia, ao legislativo, aos executivos e às cortes a defesa dos seus direitos previstos em leis. Para uma parte da cidade a lei se aplica e esta parte participa até mesmo na definição de detalhes do zoneamento. Para outra parte da cidade não há lei para absolutamente nada, muito menos de uso do solo. A relação entre lei e direitos não é válida para os que não têm capacidade de reivindicá-la. Lembramos aqui da diferenciação que Amartya Sen faz entre *pobreza de renda* e *pobreza de capacidade* (Sen, 2000, p.113): leis não bastam num contexto onde sua leitura é mediada pela condição social daqueles a quem sua aplicação se refere.

O fator mais importante - e recente - a favor da mudança desta histórica aplicação arbitrária da lei está na ação do Ministério Público que, após a Constituição Federal de 1988, passou a representar o interesse difuso ou coletivo. Leis avançadas como o Código do Consumidor e Estatuto da Criança e do Adolescente começam a gerar algumas ações que visam fazê-las ir além do discurso, ao contrário da tradição em países como o Brasil. Há grande esperança que isso aconteça com o Estatuto da Cidade, promulgado em 2000, após 30 anos de luta pela sua aprovação.

D) Conceituação da participação

A participação democrática no processo de planejamento e gestão do ambiente construído gerou um grande número de tratados, livros, relatórios etc. Ao mesmo tempo, prestou-se para muita demagogia. Quando podemos dizer que um processo é participativo e democrático? Quando esse processo supera as tradicionais relações clientelistas predominantes na América Latina?

Num contexto no qual a maioria da população tem baixa escolaridade e suas necessidades básicas não estão atendidas, a participação popular no processo de planejamento encontra muitas dificuldades. Os moradores tendem a dar prioridade às reivindicações mais urgentes e pontuais (que não deixam de ser informação importante para o plano, mas que são insuficientes). Some-se a isto uma descrença na capacidade administrativa dos governos, descrença perfeitamente explicável pela tradição das relações baseadas na troca de favores. Os investimentos não têm continuidade: cada gestão governamental interrompe programas sociais da gestão anterior e inicia novos programas. Há fortes estrangulamentos à ação estratégica que leve em conta a sustentabilidade na elevação do nível de vida pois, para tanto, se exige a continuidade de investimentos para além de uma gestão governamental.

Os resultados de planos de médio e longo prazo, como são os Planos de Ação que pretendem reverter situações tão comprometidas como as apresentadas pelos distritos de que se trata aqui, não são imediatos. Não podem ser apresentados, senão parcialmente, na próxima campanha eleitoral e possivelmente os frutos serão colhidos por quem não tomou a iniciativa de implementá-los – o próximo prefeito. Não há tradição de continuidade nas políticas públicas urbanas. Não há tradição de profissionalismo na máquina pública administrativa de modo a garantir padrões mínimos de qualidade. A rotina administrativa desestimula a criatividade e a defesa do interesse público por parte dos funcionários bem intencionados e competentes. O acomodamento de alguns combina-se à pequena corrupção de outros, fruto da venda de facilidades especialmente no que se refere ao poder de polícia sobre o uso e a ocupação do solo.

Outro aspecto que dificulta a eficácia das políticas públicas está na fragmentação excessiva das diversas secretarias, departamentos e empresas que compõem o organograma da administração pública. Mais do que à lógica da racionalidade, estas divisões obedecem à lógica das alianças político-partidárias ou da busca da “governabilidade”, para usar um termo da moda. Partes da máquina administrativa e do orçamento são destinadas aos grupos de aliados do governante de plantão. É muito comum uma secretaria atuar em oposição à ação de outra. Nossa experiência de consultoria junto a diversos governos municipais permite constatar que essa característica é mais regra do que exceção. Apenas para citar um exemplo, saúde, saneamento, habitação e meio ambiente têm motivos óbvios para uma forte integração, o que raramente acontece. Transporte e uso do solo são políticas absolutamente indissociáveis por critérios técnicos de racionalidade e economia, mas dificilmente agem em comum acordo nas prefeituras municipais.

Dependendo do tempo disponível para o desenvolvimento de um plano participativo, o engajamento da população no processo de planejamento pode ser bem sucedido e superar todos os obstáculos citados acima. Para tanto é preciso entendê-lo como um processo pedagógico de construção de sujeitos formados e informados para a participação. Em outras palavras *capacitados* para influir no processo, eleger prioridades gerais, construir consensos. Essa capacitação e viabilização da participação tem a ver com detalhes como a periodicidade das reuniões, horário, local, animação etc. E ela exige um tempo que não é curto.

O engajamento da população no processo participativo exige também, antes e acima de tudo, o engajamento do governo. É preciso dissolver a relação, já tradicional, de desconfiança e ganhar credibilidade e respeito para viabilizar o compromisso conjunto.

A implementação do *Orçamento Participativo*, prática bem sucedida em municípios como Porto Alegre e Belém, é uma lição para os que buscam transformar moradores em cidadãos. As Conferências Municipais de Pelotas e Belém mostram como o governo tem um papel central na construção de sujeitos políticos capacitados para participar também do planejamento urbano. Mas para conquistar o engajamento dos municípios, os governos precisam dar demonstrações de que os compromissos serão de fato cumpridos. As experiências mostram que a ampliação da participação tem uma relação direta com essa construção de confiança.

No próximo tópico desenvolveremos o que julgamos ser a forma adequada de participação social num Plano de Ação que deve ser elaborado em 7 meses e tendo como promotor uma secretaria municipal - a de Habitação e Desenvolvimento Urbano - e não todo o governo. Busca-se com isso a forma mais eficiente de participação dos atores sociais e institucionais, evitando ao máximo as armadilhas do populismo e do clientelismo político que subordinam à relação de troca de favores muitos dos movimentos populares.

7. A consulta à comunidade

Da eleição de prioridades à definição de diretrizes

A previsão de conclusão dos três Planos de Ação é de 7 meses. Não é tempo suficiente para o desenvolvimento de um processo amplo de formação de sujeitos políticos, que transforme o engajamento da população nos destinos do bairro e da cidade. Algum progresso pode ser feito nesse sentido e todo esforço possível deve ser empenhado para garantir a máxima expansão dos agentes informados e organizados. Entretanto, é preciso uma abordagem realista sobre o que é possível e o que é prioritário fazer, no tempo e com os recursos humanos disponíveis para:

reconhecer os agentes cuja presença é significativa para o contexto local, sejam eles públicos, privados, ONGs ou lideranças políticas e sociais; ouvi-los sobre os principais problemas a serem hierarquizados e as prioridades de intervenção; definir, em conjunto com esses agentes ou parcela deles, uma estrutura institucional de participação para a implementação do plano.

A participação na elaboração do plano, portanto, deve buscar os atores, os fóruns, as plenárias, as entidades já existentes. Deve-se evitar, como é comum entre urbanistas, centralizar em torno da nossa ação o espaço de participação no distrito. De fato, é frequente a cada ação de planejamento iniciar-se um novo processo de participação, como se o bairro fosse um papel em branco à espera de alguém para organizá-lo. E a observação empírica mostra que é notável a quantidade de agentes que atuam nas regiões que são objeto do nosso trabalho, como veremos por ocasião dos levantamentos de campo.

Apenas para dar uma ideia dessa riqueza, é preciso lembrar que o Jardim Ângela já dispõe de um plano: o *Projeto Campo Limpo 2000*, elaborado por 73 ONGs, entidades de classe, associações de moradores e movimentos populares reunidos no movimento Campo Limpo 2000. São organizações que também participam do Fórum em Defesa da Vida contra a Violência, que reúne cerca de 200 entidades e que move ações civis públicas pela falta de serviços públicos na região. Desta iniciativa decorreram outros dois fóruns: Fórum da Criança e do Adolescente e Fórum da Assistência Social e Creches. O Plano a ser elaborado deve aproveitar ao máximo o acúmulo de propostas construídas pela sociedade ou pelo governo ao longo do tempo.

Uma iniciativa importante para ampliar a capacidade de participação não só da população como dos agentes públicos que não têm uma visão geral da cidade é a apresentação de um diagnóstico de São Paulo como campo de referência para contextualizar o bairro e seus principais indicadores. Os agentes participantes serão convidados a entender sua vivência dos problemas diários com o afastamento de uma leitura técnica apresentada de forma acessível. O objetivo é complementar a vivência empírica individual com a escala do conjunto do que é comunitário, do que é coletivo, do que é público e do que é social. A elaboração deste diagnóstico, os aspectos que o compõem e sua forma de apresentação serão desenvolvidos mais adiante. Ele incluirá um levantamento dos principais investimentos públicos e privados que estão em andamento ou projetados para a área.

A apresentação do diagnóstico, contando com abundância de imagens, será feita por estagiários treinados pelo LABHAB e pelas assessorias GTA e USINA, de modo a conduzir os participantes à definição de prioridades de intervenção e, se a reunião possibilitar, organizá-las pela classificação de curto, médio e longo prazo. A proposta é de preparar as reuniões com a apresentação dos diagnósticos e orientá-la, dirigi-la mesmo, para que dela sejam extraídas as prioridades.

Mesmo considerando a organização e a qualificação desses encontros, não se pode ter a ilusão de que eles permitirão definir propostas técnicas detalhadas. Trata-se efetivamente de definir **prioridades**. Estas deverão alimentar a definição das **diretrizes**, gerais e específicas, para os Planos de Ação.

Quantas reuniões participativas para a eleição de prioridades serão realizadas?

Quais os participantes dessas reuniões?

Quem, além da SEHAB, participará da consolidação das diretrizes e das propostas?

A resposta a essas perguntas serão dadas após a etapa de mapeamento dos agentes locais e a última pergunta será respondida após a fase de consulta a esses agentes sociais. Pede-se aqui alguma liberdade para que a metodologia não atue como uma camisa-de-força que limite a possibilidade de reconhecer atores importantes não previstos ou identificados antes do mergulho da equipe na consulta aos agentes locais.

Nossa vivência empírica com a máquina municipal e os bairros abrangidos pelo trabalho nos permite levantar a hipótese de que um mesmo setor da administração apresentará para cada local diferentes respostas. Por exemplo, uma Subprefeitura poderá ter mais interesse do que outra em disponibilizar recursos humanos e informações para a elaboração do Plano de Ação. Outros órgãos municipais e estaduais ou mesmo ONGs locais poderão apresentar diferenças de um distrito para outro. Trata-se portanto de tentar conquistar o máximo de colaboradores, parceiros e participantes, mas uma atitude realista e modesta exige o reconhecimento daqueles com quem realmente se pode contar. Como já foi mencionado aqui, cada distrito pode apresentar especificidades irreduzíveis entre si e que serão identificadas ao longo do processo de diagnóstico e participação.

A importância dos agentes institucionais

Os processos participativos tendem a minimizar a importância dos agentes públicos e nossa hipótese é que eles têm uma importância crucial para os Planos de Ação, especialmente a rede de educação e saúde. Os componentes destas redes trabalham na ponta do serviço público em contato direto com a população. São serviços essenciais, ligados ao cotidiano das famílias e do bairro. Estão presentes em todo o território do distrito, mesmo que de forma eventualmente precária. Os profissionais e agentes de saúde, professores e diretores das escolas públicas vivem os conflitos locais e acumulam importante conhecimento sobre os espaços dominados pela violência urbana. Muitas vezes precisam lidar com os conflitos sem contar com outro apoio senão o seu bom senso. O apelo à polícia é frequente, mas sua ação raramente é eficiente e durável.

A rede de educação está organizada em NAEs (Núcleos de Ação Educativa), que funcionam como unidades coordenadoras da Secretaria Municipal de Educação nas diversas regiões da cidade. São 13 NAEs no município de São Paulo, cada um reunindo entre 81 e 281 escolas sob coordenações locais.

A Secretaria de Saúde também está estruturada regionalmente, em 39 Distritos de Saúde, com limites geográficos que respeitam os perímetros dos 96 distritos administrativos do município. Cada um dos Distritos de Saúde atende aproximadamente 250 mil habitantes.

Os demais agentes públicos que deverão ser consultados ou mesmo convidados a colaborar segundo o interesse de cada um são:

Subprefeituras

Secretaria Municipal da Família e do Bem Estar Social

Secretaria Municipal de Segurança

Secretaria Municipal de Cultura

Secretaria Municipal de Esportes e Turismo

Secretaria Municipal de Meio Ambiente / DEPAVE

Secretaria Municipal de Obras e Serviços / Limpurb

Secretaria Municipal de Transportes

Secretaria Municipal de Infra-estrutura Urbana

Polícia Civil e Militar

Secretaria Estadual de Saúde

Secretaria Estadual de Educação

Secretaria Estadual de Habitação / CDHU

Secretaria Estadual de Meio Ambiente

Secretaria Estadual de Transporte

Empresas públicas de energia e saneamento

8. Finalidade e composição do Pré-diagnóstico

O Pré-diagnóstico espacializará os indicadores o quanto for possível para permitir a leitura dos dados do distrito em contraste com o restante do município. Os dados a serem mapeados são:

Renda
Escolaridade
Ocupação e desemprego
Habitação
Mobilidade e transporte
Saneamento ambiental
Lazer e áreas verdes
Esporte e cultura

Violência – homicídios, agressões, estupros, mortes no trânsito

O Pré-diagnóstico da cidade de São Paulo, contextualizando os três distritos escolhidos, deverá preceder um diagnóstico mais detalhado dos mesmos. Espera-se que os indicadores alimentem uma análise das características sociais, demográficas e econômicas do município que permita qualificar a condição urbano/ambiental específica dos distritos que são objeto do Plano de Ação. A comparação é muito importante para fornecer referenciais para uma análise mais específica e particular. O distrito precisa ser entendido como uma unidade integrada à cidade e resultado do seu processo histórico de formação. Ele é resultado do lugar (físico mas também econômico e social) que ocupa no conjunto da metrópole. Sua identidade e história são partes das contradições desse universo.

A importância do Pré-diagnóstico para a apresentação nas reuniões públicas aconselha o uso abundante de imagens, de modo a tornar a leitura da cidade e dos bairros acessível àqueles que não estão habituados com recursos cartográficos e estatísticos. Os recursos técnicos pouco acessíveis como certos mapas de uso do solo, entretanto, são ferramentas indispensáveis para a qualidade técnica do Plano de Ação como instrumento de gestão. Pode-se prever uma versão mais acessível dos Pré-diagnósticos e Diagnósticos para a apresentação aos agentes sociais sem descurar do nível técnico necessário na produção de toda a documentação.

Dada a restrição de tempo e de orçamento, os dados utilizados buscarão sempre as fontes já existentes, podendo ser completados apenas eventualmente por vistorias locais.

9. O Diagnóstico dos Distritos

O Diagnóstico específico dos três distritos deverá abranger:

- Levantamento das condições habitacionais:
- Formas de ocupação do imóvel
- Relação habitantes/cômodo
- Localização, número e dimensão das favelas
- Localização, número e dimensão dos loteamentos ilegais
- Localização, número e dimensão dos conjuntos habitacionais de promoção pública
- Aspectos gerais da promoção imobiliária privada
- Legislação de uso e ocupação do solo
- Áreas sujeitas a enchentes e risco geotécnico
- Ocupação de áreas de proteção ambiental
- Levantamento específico das áreas de saúde e educação.
- Levantamento dos principais usos do solo e terrenos vazios com potencial de ocupação para habitação social
- Levantamento dos equipamentos públicos e áreas verdes existentes
- Levantamento dos principais investimentos públicos e privados em andamento ou em fase de projeto
- Levantamento dos principais atores públicos e sociais
- Levantamento dos pontos e ruas com maior ocorrência de violência – agressões, assaltos, estupros, homicídios e acidentes de trânsito

10. Escopo e propostas do Plano de Ação

Algumas experiências internacionais oferecem lições aproveitáveis para a elaboração das propostas dos Planos de Ação, especialmente se considerarmos os países cujos índices socioeconômicos são semelhantes aos do Brasil. É o caso das experiências realizadas em Cali, Medellín, Johannesburg e Cidade do Cabo. Também

sobre a elaboração das propostas, espera-se que as Secretarias de Segurança Pública do Estado e do Município apresentem importantes sugestões embasadas na experiência acumulada.

Para orientar a ação da SEHAB e dos parceiros nos distritos, as propostas do Plano de Ação devem obedecer a um ordenamento em ações de curto, médio e longo prazo, classificando-as segundo o grau de competência da SEHAB em implementá-las. Estas deverão passar por estimativa de quantificação e custos, além das recomendações. As ações que estão fora da competência da SEHAB e parceiros serão objeto de diretrizes e recomendações apenas. As ações e investimentos relacionados à habitação e urbanismo podem ser divididas em:

A) Ocupações precárias e irregulares

A recuperação, regularização e consolidação das ocupações precárias e irregulares incluem:

- Urbanização de favelas
- Urbanização e regularização de loteamentos ilegais
- Recuperação e regularização de conjuntos habitacionais e ação contra a inadimplência
- Recuperação de áreas de risco sujeitas a enchentes e desmoronamentos e demais áreas ambientalmente frágeis
- Propostas de ZEIS complementando as propostas do PD 2002
- Recomendações para a complementação de áreas livres, equipamentos, infra-estrutura e serviços públicos
- Recomendações para a manutenção dos espaços e equipamentos públicos

B) Produção de novas moradias:

- levantamento dos terrenos adequados para a moradia social
- propostas de ZEIS 2 complementando o PD 2002
- incentivos para a HIS e para a produção cooperativa e associativa

C) Remoção das unidades habitacionais cuja recuperação ou manutenção sejam inviáveis

11. A implementação do Plano de Ação: estrutura institucional e recomendações

No que se refere à ação institucional, o Plano de Ação deve distinguir:

Formas de organização e treinamento dos funcionários de HABI, demais órgãos da SEHAB e COHAB

Parcerias com demais agentes do campo da promoção habitacional do governo estadual e federal (Graprohab, Secretaria Estadual de Habitação/CDHU, Caixa Econômica Federal)

Colaboração com demais órgãos da Prefeitura, em especial com a Subprefeitura, a quem caberá grande parte da competência na implementação do plano

Colaboração com órgãos estaduais ligados ao uso do solo, meio ambiente e saneamento ambiental (Secretaria de Recursos Hídricos / Sabesp e Secretaria de Meio Ambiente)

Colaboração com Ministério Público, Judiciário, Cartórios e OAB visando a legalização da condição fundiária e imobiliária

Formas de participação da população organizada por meio de ONGs, associações de moradores e associações empresariais

12. A definição de indicadores

O uso regular de indicadores para acompanhar o desempenho de políticas públicas constitui uma prática fundamental para orientar a ação do Estado e da sociedade. Ele poderia constituir um antídoto contra a prioridade que é dada em todo o Brasil ao investimentos em obras viárias (que têm alta visibilidade), em detrimento dos investimentos em políticas sociais. Algumas características da realidade social e política brasileira constroem o monitoramento científico da ação do Estado: trata-se do clientelismo político, que se baseia nas relações de troca de favor e na privatização, histórica, da esfera pública.

A falta de interesse por indicadores habitacionais e urbanísticos gerou, além da falta de rigor, uma deficiência crônica de informações. Muitas prefeituras em todo o Brasil mantêm cadastros incompletos e desatualizados sobre o uso e a ocupação do solo. O próprio IBGE não apresenta dados rigorosos sobre a condição habitacional no Brasil. Esta fragilidade de arquivos e cadastros de terra e imóveis tem origem na tradição secular de referências descritivas e literárias para o registro formal de imóveis. Apesar de todo avanço da tecnologia de informática, as descrições literárias para os limites de propriedades persistem até nossos dias nos Cartórios de Registro de Imóveis.

A falta de indicadores rigorosos acarreta o desconhecimento da **cidade real** e alimenta tanto a ilegalidade quanto as representações ideológicas. O planejamento urbano sofreu, por esse motivo, sérios estrangulamentos no Brasil. A eleição de indicadores para acompanhamento da implementação do presente Plano de Ação deve levar em conta esta dificuldade bem como a precariedade do quadro institucional que vai monitorar a evolução das informações.

O Banco Mundial e a Agência Habitat da ONU lançaram um programa para o monitoramento dos assentamentos humanos em 1990 - Programa de Indicadores Habitacionais e Urbanos. A metodologia que enfocava a coleta de dados e a construção de 53 indicadores visava dar aos governos uma base de informações que orientasse as políticas públicas para a área de habitação. O Rio de Janeiro foi uma das 52 cidades escolhidas, situadas em várias regiões do mundo, para iniciar a aplicação experimental do programa. Os indicadores, que abrangem a demanda, a oferta e os instrumentos normativos relativos à provisão da habitação, além de aspectos socioeconômicos de transporte, infra-estrutura, meio ambiente e governabilidade, constituem um avanço inquestionável no conhecimento da realidade urbana. A experiência mostra, porém, a dificuldade em construí-los com a precariedade dos dados existentes (PMRJ, 1995).

Considerando a realidade do Município de São Paulo, nossa hipótese é que a boa qualidade das informações na área da saúde pública poderia ancorar uma organização do acompanhamento do Plano de Ação, com o uso de indicadores na área de habitação e saneamento. Não se trata, portanto, apenas de eleger indicadores, mas de sugerir também sua organização e monitoramento em condições viáveis.

Além da Secretaria de Saúde do município, os consultores e assessores deverão sugerir indicadores com base nas condições da SEHAB e Subprefeituras para construir e manter um banco de dados. É desejável que esse banco de dados não sirva apenas para avaliar a implementação do Plano de Ação, mas também para monitorar as condições de vida no distrito ao longo do tempo. Assim será possível acompanhar as mudanças decorrentes, por exemplo, do envelhecimento da população nos distritos de Jardim Ângela, Brasiândia e Cidade Tiradentes.

13. Estrutura da equipe, parceiros, consultores: atribuições

Parceiros e consultores

A coordenação técnica da elaboração dos três Planos de Ação é do LABHAB, que reunirá consultores para auxiliar a elaboração de diagnósticos e propostas nas áreas de:

- Habitação
- Infra-estrutura urbana e macrodrenagem
- Legislação urbanística
- Transporte
- Saneamento ambiental
- Lazer e áreas verdes
- Cultura e esportes

Custos das obras relacionadas à moradia e ao desenvolvimento urbano
Gestão pública e descentralização

Como já foi esclarecido, a consultoria de educação e saúde será solicitada à rede pública municipal. A recém-criada Secretaria Municipal de Segurança deve ter importante contribuição a dar apesar de seu pouco tempo de criação.

As consultorias serão solicitados dados e sugestões de propostas sobre todos esses aspectos ou apenas alguns deles conforme o caso:

definição dos principais conceitos, indicadores e fontes para o diagnóstico (que já não estejam precisados neste documento)

análise das prioridades definidas nos processos participativos e a definição das diretrizes dos planos a partir das prioridades cotejadas com os diagnósticos técnicos e o acúmulo de propostas existentes

geração de propostas técnicas (normas de uso e ocupação do solo, programas, projetos, atividades e ações) emanadas diretamente das diretrizes

quantificação das intervenções em habitação e desenvolvimento urbano

custos das intervenções

estrutura institucional pública e participativa para a implementação dos planos

indicadores para o acompanhamento da implementação do plano

Em relação à SEHAB, espera-se contar com a sua colaboração durante todas as etapas de elaboração do Plano de Ação. O acúmulo de experiência dos funcionários e técnicos desta secretaria é notável ao se considerar a tradição de trabalho de campo nos cortiços, favelas, áreas de risco e loteamentos ilegais. A SEHAB e em especial HABI - Superintendência de Habitação Subnormal - e RESOLO têm tradição na definição de diretrizes com participação social, além da atuação em conjunto com os movimentos organizados de moradia. Os documentos produzidos na SEHAB ao longo de sua história mostram a capacidade técnica de seus quadros de participar da definição de políticas para o setor.

A regionalização da estrutura da SEHAB não é muito abrangente, já que conta com poucos quadros diante da demanda de trabalho. Os setores da SEHAB a serem privilegiados como interlocutores na elaboração do Plano de Ação serão HABI e RESOLO. Este último departamento, encarregado da regularização dos loteamentos, produziu recentemente um mapeamento dos loteamentos ilegais ou irregulares no Município de São Paulo.

A partir da aprovação na Câmara Municipal, em 2002, do Projeto de Lei que cria as Subprefeituras, está em discussão uma nova regionalização das HABI, hoje organizadas em 5 regiões, bem como a redefinição das competências que permanecerão na SEHAB ou nas Subprefeituras. Atualmente a SEHAB desenvolve os seguintes programas municipais:

Bairro Legal

Morar Perto

Mutirões

PROVER

PROCAV

Fundo Municipal de Habitação

A COHAB-SP é uma entidade fundamental para as diversas atividades previstas no Plano de Ação devido ao número de unidades habitacionais sob sua administração financeira nos distritos de Jardim Ângela, Brasilândia e, em especial, Cidade Tiradentes, distrito composto principalmente por vários conjuntos habitacionais geridos pela COHAB-SP. Um destes, Santa Etelvina, é o maior de todos os que foram construídos em São Paulo. A companhia faz um acompanhamento do conjunto desde sua finalização em 1992 e dispõe de seus principais dados de natureza edilícia e urbanística, além de diversos dados socioeconômicos.

O LABHAB desenvolverá o Plano de Ação para o Jardim Ângela e as Assessorias Técnicas USINA e GTA desenvolverão os Planos de Ação para Cidade Tiradentes e Brasilândia respectivamente. Caberá ao LABHAB e às Assessorias fazer os levantamentos e elaborar os produtos-meios (como é o caso dos diagnósticos a serem apresentados à população) e os produtos-fins, com a ajuda dos consultores e parceiros. Caberá a elas ainda o treinamento de estagiários e a realização das reuniões com os atores sociais.

Equipe do LABHAB

Coordenação geral: Ermínia Terezinha Menon Maricato – Arquiteta e Urbanista, Coordenadora do LABHAB, Coordenadora de pós-graduação da FAUUSP e Profa Titular da FAUUSP

Coordenação técnica: Matilde Maria Almeida Melo - Socióloga, Profa. Doutora da PUC-SP; Érica Cristina Castilho Diogo - Arquiteta e Urbanista.

Coordenação de participação: Francisco de Assis Comarú - Engenheiro Civil, Mestre pela Escola Politécnica da USP

Consultor para custos de infra-estrutura e habitação: Khaled Goubar - Arquiteto e Urbanista, Prof. Doutor da FAUUSP

Consultor para meio ambiente e habitação: Laura Machado de Mello Bueno - Arquiteta e Urbanista, Profa Doutora da PUCCamp.

Consultor para políticas públicas e planejamento: Maria Lúcia Refinetti Martins - Arquiteta e Urbanista, Profa Doutora da FAUUSP

Consultor para mercados imobiliários: João Sette Whitaker Ferreira - Economista, Arquiteto e Urbanista, Mestre pela Sociologia USP e Prof. Assistente da FAUUSP

Consultor para legislação e infra-estrutura urbana: Ricardo de Souza Moretti - Engenheiro Civil, Prof. Doutor da Escola Politécnica da USP

Levantamentos, cartografia, eleição de indicadores e fontes de dados: Giselle Megumi Martino Tanaka - Arquiteta e Urbanista; Paulo Emílio Buarque Ferreira - Arquiteto e Urbanista; José Eduardo Baravelli - Arquiteto e Urbanista.

14. Fonte de dados e Bibliografia

Fonte de Dados

- CITIES ALLIANCE (2002) *2002 Annual Report*. Washington DC: CITIES ALLIANCE.
- SPOSATI, A. (coord.). (1996) *Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo*. São Paulo: EDUC.
- DIEESE (1995) *Desigualdade e Concentração de Renda no Brasil*. In Pesquisa DIEESE n°11. São Paulo: DIEESE.
- IBGE (1991). *Censo Demográfico*.
- IBGE (2000). *Censo Demográfico*.
- Pesquisa Origem-Destino (1997). São Paulo: Cia do Metropolitano de São Paulo.
- PRO-AIM/PMSP: Programa de Aprimoramento das Informações de Mortalidade.
- SDTS (2002a) *Pobreza e violência em São Paulo*. São Paulo: PMSP/SDTS
- SDTS (2002b) *Desigualdade em São Paulo: o IDH*. São Paulo: PMSP/SDTS
- SEMPA (2000a) *Perfil Socioeconômico do Município de São Paulo*. São Paulo.
- SEMPA (2000b) *São Paulo em Números*. São Paulo.
- SPOSATI, A. (coord.). (1996) *Cartografia Exclusão/Inclusão Social das Crianças e Adolescentes na Cidade de São Paulo*. São Paulo: EDUC.
- PMRJ (1995) *Rio 95: Habitat*. Rio de Janeiro, Prefeitura Municipal.

Bibliografia

- Baravelli, J. E. (2001) *Desenho Urbano no Capão Redondo, Jardim Ângela e Campo Limpo*. São Paulo, FAUUSP (Trabalho Final de Graduação).
- Cardia, N. e Schiffer S. (2002), *Violência e desigualdade social*. In *Revista Ciência e Cultura*, São Paulo, SBPC, ano 54, n. 1, jul., ago., set.
- Carrion, F. (1994) *De la violencia urbana a la convivencia ciudadana*. In Eastman et al. 1994.
- Central de Movimentos Populares (1998). *Projeto Campo Limpo 2000: Plano Estratégico para Reconstruir e Desenvolver nossa Região*. São Paulo, CMP.
- Daza, F.G. e Moreno, J.D. (1994) *La violencia Colombiana: algunos elementos explicativos*. In Eastman et al 1994.
- De Roux, G. I. , (1994) *Ciudad y violencia en América Latina*, in Eastman et al, 1994
- Drumond Jr, M (1999). *Homicídios e desigualdades sociais na cidade de São Paulo: uma visão epidemiológica*. Águas de Lindoya, IV Congresso Paulista de Saúde Pública.
- Eastman, A. C.; Carrion, F. e Cobo, G. (1994) *Ciudad y violencias en America Latina*. Quito, PGU- Programa de Gestión Urbana.
- Echeverri, O. (1994). *La violencia : ubicua, elusiva, prevenible*. In Eastman et al, 1994.
- Instituto Cidadania - IC (2002) *Projeto Moradia*. São Paulo, Instituto Cidadania, 2º edição.
- Maricato, E. (1996) *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo, Hucitec.
- _____ (2000) *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias*. In Arantes, O.; Maricato, E. e Vainer, C. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis, Vozes.
- _____ (2001) *Brasil cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, Vozes.
- Pochmann, M. (2002) *Violência e emigração internacional na juventude*. In *Revista Ciência e Cultura*, São Paulo, SBPC, ano 54, n. 1, jul., ago., set.

- Santos, J.V.T. de (2002) *Microfísica da violência, uma questão mundial social*. In *Revista Ciência e Cultura*, São Paulo, SBPC, ano 54, n. 1, jul., ago., set.
- Sen, A. K. (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, Cia das Letras.
- Sen, A. K. (2001). *Desigualdade reexaminada*. São Paulo, Record.
- Taschner, S. P. (1997) *Favelas e Cortiços no Brasil: 20 anos de pesquisas e políticas*. São Paulo, *Cadernos de Pesquisa do LAP*, n. 18, FAUUSP.
- _____ (1998) *São Paulo: moradia da pobreza e o redesenho da cidade*. In Sampaio, M. R. A. (org.) *Habitação e Cidade*, São Paulo, FAUUSP.
- Villaça, F. (1999) *Uma contribuição para a história do Planejamento urbano no Brasil*. In Deak. C. e Schiffer, S. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo, Edusp/Fupam.
- Zaluar, A. (2002) *A guerra sem fim em alguns bairros do Rio de Janeiro*. In *Revista Ciência e Cultura*, São Paulo, SBPC, ano 54, n. 1, jul., ago., set.
-