

TITULO:

IMPACTOS DA POLÍTICA HABITACIONAL NA VIDA DOS  
MORADORES DA CIDADE: A EXPERIENCIA DE OSASCO/SP

Carola Carbajal Arregui

PUC-SP

carolaarregui@gmail.com

Maria de Lourdes da Paz Rodrigues

Pluralis Assessoria em Gestão Social Ltda

paz.rodrigues@ig.com.br

Marisa A. Almeida Blanco

Pluralis Assessoria em Gestão Social Ltda

ma.alblanco@gmail.com

Rosangela Dias Oliveira da Paz

PUC-SP

rosapaz@uol.com.br

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo trata de pesquisa desenvolvida no município de Osasco/São Paulo, que buscou identificar os impactos de programas em Habitação no Município de Osasco na vida das pessoas, famílias e organizações sociais, na promoção de mudanças nas relações sociais, nas condições reais de vida e na motivação aos processos participativos. É uma pesquisa avaliativa com abordagem qualitativa e quantitativa, que produziu conhecimento sobre a realidade vivida da população, dando visibilidade para a percepção dos moradores sobre as intervenções públicas realizadas pela Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEH DU da Prefeitura de Osasco.

As avaliações constituem-se como etapas do ciclo das políticas públicas e são importantes porque dão visibilidade à ação pública, incentivando processos democráticos para uma gestão pública e possibilitam o exercício do controle social. Na perspectiva de cidadania,

a avaliação de políticas e programas sociais não se refere apenas aos objetivos e às metas do programa, mas também às mudanças na prática, por influência da ação pública, na vida das pessoas. A pesquisa de avaliação em curso busca analisar os impactos e mudanças produzidas pelos programas habitacionais nas condições reais de vida, nas relações sociais e na motivação aos processos participativos, a partir do olhar dos moradores, população beneficiada e das lideranças das organizações sociais das áreas de intervenção.

Fundamenta essa pesquisa a compreensão de que as condições de precariedade habitacional e de ocupação do solo em que vive parte significativa da população de baixa renda das cidades brasileiras, destacadamente nas áreas metropolitanas, estão associadas, de algum modo, à ausência de oferta de moradia acessível e adequada. Essa ausência de oferta de moradias, reflexo da inexistência de uma política habitacional e da manutenção de um modelo de planejamento excludente, tem gerado para a população mais pobre uma insegurança na posse do imóvel e o comprometimento excessivo da renda familiar para pagamento de alugueis e/ou prestações, no caso das alternativas de provisão habitacional definitiva existentes.

O conceito de moradia acessível e adequada fundamenta-se na perspectiva apontada por Osório (2014, p. 41):

[...] do direito de todos de ter acesso a alguma forma de acomodação segura, acessível e habitável para viver em paz, com segurança e dignidade. Sua natureza e característica dependem de fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos e outros, mas certos elementos devem ser tomados em conta em qualquer circunstância e em todas as situações, a fim de se cumprir a exigência de “adequação”; segurança da posse, disponibilidade de serviços, custos acessíveis, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural.

Em face da dificuldade de acesso à terra e à habitação através do mercado formal, as soluções habitacionais encontradas por esta parcela da população se dão de maneira irregular sob o aspecto fundiário e urbanístico, em áreas desprovidas de infraestrutura, de serviços básicos e de equipamentos urbanos, e em territórios inaptos ao uso habitacional, ambientalmente frágeis e muitas vezes com presença de risco geológico, que se traduzem em favelas, assentamentos precários, conjuntos e loteamentos habitacionais irregulares.

Assim, se não há acesso a condições adequadas de moradia pela via do mercado, entende-se como obrigação do poder público garantir políticas para que este direito seja implementado para todos.

## 2. Contexto da pesquisa

### *2.1. O contexto do município de Osasco na questão habitacional: Diretrizes, Princípios e Atribuições da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEH DU*

Os programas habitacionais avaliados foram promovidos, a partir de 2005, pela Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEH DU) da Prefeitura de Osasco. A SEH DU tem como atribuições legais o controle e a fiscalização do uso do solo urbano, especialmente no que diz respeito ao seu parcelamento e às edificações. É de sua competência a normatização técnica e legal na aprovação de plantas, na fiscalização e controle de normas e sistemas de segurança no uso de imóveis. Além disso, a SEH DU estabelece as diretrizes para abertura de arruamentos e loteamentos e sua fiscalização, bem como para a regularização urbanística e fundiária dos loteamentos irregulares e clandestinos implantados. Por fim, cabe a SEH DU deliberar sobre a Política Habitacional do município, promovendo a implantação de programas e projetos de urbanização, regularização e de provisão habitacional.

Para dar conta da implementação da Política, em consonância com as diretrizes propostas, foram necessárias diversas ações para atualizar a legislação municipal, entre estas destacam-se: a atualização do Plano Diretor, revisão do Código de Obras, introdução da Outorga Onerosa, a criação do Conselho e do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitacional e a regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social.

Estas ações contribuíram para a consolidação do Programa Bairro Novo, voltado especialmente para urbanização de favelas, provisão habitacional e regularização fundiária

A partir de parceria com o Ministério das Cidades por meio do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, do Programa de Subsídio de Habitação de Interesse Social - PSH e do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, a SEH DU viabilizou recursos para urbanização das principais favelas da cidade e a implementação do Programa de Regularização, além de proporcionar ampliação de construção de novas unidades habitacionais.

Há que se considerar também o Programa Bolsa Aluguel, que pela sua natureza de programa de apoio habitacional, constitui-se em suporte para o desenvolvimento efetivo dos demais programas. É como parte da política pública habitacional do município que são atendidas “ famílias em situações habitacionais de emergência, em situação de rua ou

moradores de áreas submetidas às intervenções urbanas de interesse público”(artigo 2). Os beneficiários do Bolsa Aluguel, após a remoção, passam a residir em imóveis alugados, pelo poder público, em diversas regiões do município, enquanto aguardam a concretização do atendimento definitivo.

É nesse contexto e na direção de uma política urbana includente que estão inseridos o empreendimento Flor de Jasmim e as áreas denominadas Jd. Conceição, Colinas e Portais, enquanto programas e projetos habitacionais implementados pela SEH DU no Município de Osasco, áreas que são objeto da presente pesquisa.

### **3. Inserção urbana e acesso à cidade e aos serviços urbanos e sociais**

#### ***3.1. Quando o direito à cidade é uma fábula***

No Brasil, o processo de reprodução e gestão das cidades tem ocorrido de forma profundamente desigual. O atual foco das cidades no processo de especulação financeira e imobiliária, não só deixa os bens comuns sujeitos às regras do mercado, como, também agrava as condições de vida urbana, derivando em perversas consequências do ponto de vista da apropriação desigual da terra, do espaço urbano e das condições de acesso ao direito de moradia digna.

O que se observa, cada vez mais, no dia a dia das grandes cidades é a contradição entre uma ilha de empreendimentos construtivos, paraísos da especulação financeira e imobiliária, sob a promessa mediática de uma cidade segura, limpa e higienizada e um mar de territórios com formas de construção e habitação precárias, caracterizados como espaços da violência, desemprego e periculosidade.

Como afirma Nakano (2008) as cidades brasileiras apresentam na sua diversidade territorial, social, política e econômica, as formas pelas quais elas foram se constituindo historicamente, segundo parâmetros desiguais e excludentes, do ponto de vista da ocupação do espaço e predatório, do ponto de vista ambiental.

Para Rolnik (2006) a intensidade dos processos de urbanização, que o Brasil viveu nos últimos 60 anos, se deu sob a premissa do desenvolvimento social e econômico, que estimulou o movimento migratório, sem ter contudo promovido, para as camadas de migrantes pobres, a garantia do direito às condições básicas de urbanidade e de acesso efetivo à cidade. Nesse sentido, destaca que esse processo, além de ser excludente, foi extremamente concentrador, pois, entramos no século XXI com quase 60% da população urbana vivendo em

apenas 224 cidades de um total de mais de 5.564 municípios brasileiros, dos quais 94 pertenciam a aglomerados urbanos e regiões metropolitanas com mais de um milhão de habitantes. Dessa concentração excludente decorrem os graves problemas das periferias metropolitanas, com precariedades urbanísticas diversas e vulnerabilidades socioambientais que prejudicam as condições de vida dos seus moradores.

Em 2010, a Fundação João Pinheiro estimava para todas as regiões metropolitanas um déficit habitacional<sup>1</sup> de 1.764.965 unidades, sendo que a Região Metropolitana de São Paulo, sozinha, concentrava 862.158 (Fundação João Pinheiro, 2010). Conforme já assinalado pelo IPEA (Neto et al, 2013), essa medida precisa ser entendida para compreender as necessidades habitacionais das cidades brasileiras, expressas nas condições de habitações precárias, coabitação familiar, ônus excessivo com o aluguel e adensamento excessivo em domicílios locados. O IPEA revela, ainda, que a Unidade da Federação com maior número de domicílios em situação de déficit habitacional é o estado de São Paulo, e, que aproximadamente 74% do déficit habitacional total era composto por famílias em domicílios com renda de até três salários mínimos.

Osasco, um dos 39 municípios da Região Metropolitana de São Paulo, é a 6ª maior cidade do Estado, em termos populacionais,<sup>2</sup> e o 11º PIB entre os 5.565 municípios brasileiros<sup>3</sup>. Com uma população estimada, em 2014, de 693.271 pessoas, em uma área total de 64,954 km<sup>2</sup> inteiramente urbana, possui 10.264 habitantes por km<sup>2</sup> (IBGE, 2014).

É preciso entender o processo de formação do município ligado, de um lado, à industrialização da Região Metropolitana, (como importante pólo industrial, que após a década de 1950 albergou um contingente expressivo de população migrante); e, de outro, ao processo de expansão periférica da área urbanizada de São Paulo (Osasco, antigo distrito da cidade de São Paulo, obteve a sua emancipação político-administrativa, em 1962).

Analisando dados dos Censos Demográficos do IBGE e da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de Osasco, Spinazzola (2008, p. 45)

---

<sup>1</sup> Para a metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiros o déficit habitacional é calculado a partir da soma de quatro componentes: (1º) domicílios precários; (2º) coabitação familiar; (3º) ônus excessivo com aluguel urbano; e (4º) adensamento excessivo de domicílios alocados (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIROS, 2010).

<sup>2</sup> Segundo o Censo IBGE 2010, Osasco ocupa o 6º lugar no ranking do estado de São Paulo, figurando dentre as mais populosas, ficando atrás somente de São Paulo, Guarulhos, Campinas, São Bernardo do Campo e Santo André.

<sup>3</sup> Segundo últimos dados divulgados pelo IBGE (Base ano de 2011), o ranking das 10 cidades de maior concentração do PIB brasileiro, em ordem decrescente, foram: São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Curitiba, Belo Horizonte, Manaus, Porto Alegre, Guarulhos, Fortaleza, Campinas, Osasco e Salvador. A cidade de Osasco, juntamente com Campinas e Guarulhos foram as cidades paulistas que figuraram nesse ranking em meio às capitais brasileiras, ficando à frente de Salvador e Recife, por exemplo. Fonte: IBGE, PIB\_municipios 2011.

aponta para o crescimento expressivo do número de favelas na cidade nas últimas décadas do século XX:

Em 1970, Osasco tinha duas favelas e 378 moradores. Em 1980 existiam 40 favelas no município, que abrigavam 3.936 habitações e 19.397 moradores. Em 1985 o número de moradores de favelas já tinha crescido 80% em relação aos números de 1980, somando 94 assentamentos com 6.554 casas e 35.000 habitantes. Em 2005, esses números subiram para 158 assentamentos, 16.479 casas e 88.000 habitantes, o que representa um crescimento da população favelada de 250% em 20 anos, e 450% em 25 anos. (Spinazzola, 2008, p. 45)

Nesse contexto de expansão periférica da cidade de São Paulo, Osasco abrigou importante parcela da população que construiu a sua alternativa habitacional, quase sempre, à margem do mercado formal, reforçando, assim, a precariedade e informalidade do acesso à cidade e à moradia. O processo de ocupação, se deu fundamentalmente, em áreas públicas, em terrenos frágeis ou em áreas não passíveis de urbanização, como encostas íngremes e áreas inundáveis. Quando Carvalho (2009, p. 72) analisa a regularização fundiária no contexto da Política Habitacional e de Desenvolvimento Urbano, inaugurado em 2005, apontava como diagnóstico que “60% das terras do município apresentavam algum tipo de desconformidade fundiária, aquém de padrões urbanísticos mínimos desprovidos de regularidade jurídica”.

É nesse contexto, que a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, ao assumir, em 2005, não só questiona a ausência de uma Política Habitacional e de Desenvolvimento Urbano, como problematiza o que até então era de uso corrente tanto para a população moradora das favelas, como para população em geral, e, inclusive para o poder público municipal.

Os moradores ao sinalizar a intervenção pública anterior aos programas evidenciam, não só a ausência de uma política de habitação, como também, confirmam a responsabilidade da gestão municipal na não efetivação do desenvolvimento da cidade. Assim, representantes de moradores em áreas incluídas no Programa de Urbanização relembram:

“Quando a Prefeitura queria fazer uma remoção do centro de Osasco, davam o kit-barraco. A pessoa era chamada e a Prefeitura dava material de habitação: madeira, telha Eternit, prego e uma senha pra ter energia.... A gente mudava um barraco daqui pra ali. Era o espelho para o resto da vida. O Plano de Habitação era assim....” (Representantes dos moradores do Programa de Urbanização).

E a despeito da organização dos moradores para questionar o poder público sobre a ação que gerou o agravamento das condições das áreas afetadas, os representantes relatam: “quando a gente foi falar, o Prefeito disse que aquilo lá, nem existia no mapa de Osasco”.

Além da consolidação crescente de assentamentos que provocaram o acesso incompleto à cidade, para a Rolnik e Klink (2011), o modelo dominante de urbanização deixa à população trabalhadora e pobre à mercê da ação discricionária do poder público, visto que para as formas legais de expressão de pertencimento à cidade esses assentamentos simplesmente não existem.

O que se percebe é que as alternativas habitacionais existentes para esses segmentos estiveram, historicamente, estruturadas no que Kowarick (2009) denominou como *sobretrabalho gratuito* (ao utilizar a mão de obra dos moradores para a autoconstrução e acesso à infraestrutura urbana), e, como *sobretrabalho remunerado* (ao ser custeadas por bicos e/ou da dilatação da jornada de trabalho, para arcar com os custos da construção da moradia/cidade).

A população não só passa a habitar a cidade sem condições básicas de urbanidade, mas estabelecendo vínculos frágeis com a terra, e, portanto vulneráveis a expulsões e remoções, além do cotidiano de especulação dos atravessadores.

Na condição de insegurança da propriedade existe sempre a possibilidade da remoção, pois a obtenção da propriedade é duvidosa e informal, e o local é sempre tido como potencialmente perigoso, e, portanto, alvo da ação da polícia.

É sob essa perspectiva que Rolnik (2006) alerta para o fato de que nesse modelo de urbanização, o mercado formal não só produz privadamente a cidade, como é produtor e reproduzidor de desigualdades sociais.

“A presença do vasto contingente de assentamentos inseridos de forma ambígua na cidade é uma das mais poderosas engrenagens da máquina de exclusão territorial que bloqueia o acesso dos mais pobres às oportunidades econômicas e de desenvolvimento humano que as cidades oferecem. Essa situação de exclusão é muito mais do que a expressão das desigualdades sociais e de renda: ela é agente de reprodução dessa desigualdade. Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infraestrutura, e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso a oportunidades de trabalho, cultura e lazer. Simetricamente, as oportunidades de crescimento circulam no meio daqueles que vivem melhor, pois a sobreposição das diversas dimensões da exclusão incidindo sobre a mesma população

fazem com que a permeabilidade entre as duas partes seja muito pequena” (Rolnik, 2006, p. 200).

Diante desse cenário, a autora afirma que a construção do direito à cidade requer a implementação de políticas urbanas que, além de mobilizar recursos financeiros, introduzam mecanismos permanentes de acesso à terra legal e formal por parte dos mais pobres, redesenhando a natureza, instrumentos e processos que vigoraram no campo do planejamento e gestão do solo urbano nas cidades.

### ***3.2. Acesso e atendimento a serviços essenciais urbanos e disponibilidade de infraestrutura urbana***

A disponibilidade de serviços de saneamento básico, infraestrutura e também boa localização são determinantes na qualidade da moradia. O entendimento de saneamento básico como a oferta de serviços públicos de saneamento ambiental, compreendendo tanto o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, como também o manejo de resíduos sólidos urbanos e o manejo das águas pluviais urbanas, expressa resultados positivos na direção dos direitos.

O atendimento adequado de água, esgoto, eletricidade e coleta de lixo são serviços públicos essenciais para a garantia do bem-estar urbano, independente se ser ofertados por empresas públicas ou por empresas privadas por meio de concessão pública.

A realidade anterior à intervenção dos programas habitacionais, em Osasco, confirma a ausência do atendimento desse tipo de serviços, revelando, ainda, que, além do processo de auto-construção da moradia, nos segmentos de trabalhadores pobres “as pessoas chegam antes e a cidade depois”. É o que deixam entrever os relatos dos representantes de moradores em áreas incluídas no Programa de Urbanização, quando ao destacar as condições anteriores ao Programa, apontaram as estratégias de solução encontradas pelos moradores para ter acesso a itens básicos de sobrevivência que a cidade, até então, não efetivara.

“A energia e a água era difícil. Um dia, a gente estava lá... só olhar e achar... Olha, gente, a gente precisa dar uma solução para isso aqui. Vamos cavar...(olha a nossa inteligência), vamos cavar e encontrar a rede da Sabesp, faz um furinho e pega água. Simples assim! [...] A energia foi a mesma coisa. Colocaram um fio que era só pra essas áreas aqui... Só que, o que aconteceu? Foi crescendo muito e este fio que era pra cá, acabou passando por aqui e subindo pro morro, e aí, ferrava direto. Estourava... morreu até gente, você lembra?

Tinha que ser assim, porque não tinha outro jeito..”(Depoimento de Grupo de Discussão do Programa Urbanização).

Após a intervenção dos programas habitacionais, a pesquisa com moradores e representantes revela não só mudanças no atendimento dos serviços de saneamento e de fornecimento de energia elétrica, mas, sobretudo, o significado e a centralidade desse acesso, básico e garantido para a cidade formal, mas, ausente, do ponto de vista da sua adequação e formalização, para essa população até então. Assim, diante da indagação primeira sobre o que mudou na vida das pessoas, todos os programas apresentaram as suas considerações com esta dimensão, conforme pode ser observado pelo depoimentos dos representantes dos moradores:

“Agora, temos energia dentro de casa, antes era gato” [...] “A água era emprestada, tinha que comprar canos para puxar água. Luz era clandestina, agora não”. [...]“A Rede de saneamento básico, antes o esgoto era a céu aberto. Hoje temos esgoto e água. ...Com o esgoto diminuiu o mal cheiro”... (Programa de Urbanização)

Paralelamente, nos questionários aplicados, no Programa de Urbanização de Favelas, observa-se um amplo reconhecimento da mudança exercida no acesso aos serviços de abastecimento de água e energia elétrica (destacada como melhoria por aproximadamente 80% dos entrevistados), de esgoto (por 71%) e de coleta de lixo (por 60%).

Na provisão de nova moradia, com o PMCMV, a melhoria do atendimento desses serviços é apontada por em torno de 60% dos entrevistados.

Já na Regularização Fundiária, percebe-se, até pela própria natureza da intervenção, uma opinião dividida entre os moradores que destacaram melhoria e/ou persistência nas condições de atendimento desses serviços. A análise dos dados permite apontar duas questões importantes. De um lado, os serviços de atendimento de esgoto e coleta de lixo foram os melhores avaliados pelos moradores, quase 60% dos entrevistados indicaram uma condição de melhoria. Em contraposição, o abastecimento de água foi o único serviço que teve uma incidência significativa de percepção de piora no atendimento, indicada por 21% dos entrevistados.

Mas, além dos serviços públicos essenciais, a cidade deve ofertar, condições de infraestrutura urbana expressas na disponibilidade de iluminação pública, pavimentação, calçada, rampa para cadeirantes e logradouro, que possibilitam, quando existem, melhor qualidade de vida para os moradores.

O asfaltamento e calçamento das ruas, bem como a organização de ruas, sua nomeação e existência de logradouro foram grandes destaques da avaliação dos moradores

dos programas de urbanização e regularização, tanto nos questionários aplicados como nos grupos de discussão com os representantes. Na urbanização em torno de 80% dos entrevistados apontaram melhorias no asfaltamento e nomeação das ruas, e 64,4% destacaram a existência de calçadas. Na regularização, mesmo que em menor proporção, a melhoria no asfaltamento e nomeação das ruas foi apontada por em torno de 60% dos entrevistados e o calçamento por 51,6%.

A formalização e organização das ruas representam a percepção da cidade formal; ter endereço com nome de rua, logradouro e código de endereçamento postal – CEP é passar a existir na cidade. A discussão com os representantes qualifica o impacto dessa dimensão no cotidiano de vida e na percepção do morador, que se sente e sente o seu bairro reconhecidos, já não mais como favelado ou favela, ou, como sinônimo do não lugar, da periculosidade e malandragem.

“Hoje as ruas todas tem CEP. Antigamente não tinha. O CEP veio da regularização. As ruas tinham nomes, mas a gente colocava os CEPs próximos... Isso melhorou significativamente para a correspondência porque antigamente as correspondências não chegavam, extraviava muito. Hoje, alguém pode me achar, tenho endereço fixo, posso comprar nas Casas Bahia ou fazer uma conta no Banco... É um bairro bom. Eu gosto de morar lá, se você quer saber” (Programa de Regularização).

“Hoje temos uma moradia com asfalto e esgoto canalizado. Antes não tinha” [...]“Aqui é melhor por que tem asfalto e saneamento básico. É bem perto do ponto de ônibus e do mercado” (Programa Bolsa Aluguel).

A implantação de infra-estrutura urbana para a totalidade dos domicílios (SEH DU 2005-2008) da área contemplada no Programa de Urbanização (situada no maior setor de exclusão social do município, carente de infra-estrutura urbana e serviços públicos) ainda não foi finalizada, por diversas dificuldades técnicas no decorrer das obras, desmoronamento nos períodos de chuva e limitação dos recursos disponibilizados pelos Governos Federal e Municipal. Segundo a SEH DU, entre 2008 e 2012, as obras que concluíram a implantação de serviços públicos de fornecimento de água, energia elétrica e coleta de esgotos chegaram a cerca de 80% dos domicílios, a pavimentação de 70% das vias de acesso existentes. Essa intervenção gradativa e, por vezes, com interrupções momentâneas, gera insatisfação e sensação de que nada foi feito, como expressam alguns moradores entrevistados, na pesquisa com questionário: *“Não temos nada, não chegou nada até aqui com a*

*urbanização”.(...).“Nada, nenhuma porque cai a energia toda hora. As ruas estão sujas e os bueiros entupidos”.(...).“Para mim não teve nenhum benefício”.(...).“Nenhum”.*

Importante refletir sobre o significado de intervir parcial e progressivamente em áreas tão degradadas e isentas de cidade e os desafios postos, tanto para garantir a universalidade da intervenção como, para, construir, num contexto de baixa participação, estratégias alternativas de informação e aproximação da população.

Já as respostas dos moradores no programa de provisão de moradia precisam ser analisadas e compreendidas na sua particularidade. No PMCMV, a avaliação dos moradores está permeada pela contradição entre a concretização do direito à moradia e os efeitos da mudança de bairro, das relações de poder que se reconfiguraram na nova vizinhança e do acesso à cidade; questões que parecem incidir no conjunto da percepção dos moradores com relação aos diversos temas avaliados. Exemplo disso, são os baixos índices de melhoria apontados pelos moradores na questão de asfaltamento e calçamento das ruas, se considerarmos as condições anteriores de moradia e o desenho do projeto nesse quesito.

Associado à questão do calçamento, chama à atenção a pouca mudança, apontada pelos moradores, com relação ao rebaixamento de calçadas e rampas para cadeirantes, que poderia ter sido mais presente, tanto no processo de urbanização, como na implementação do PSH, associado ao Programa de Regularização Fundiária. Assim, 61% dos moradores entrevistados consideram que não houve mudança nesse sentido. Em contraposição, os programas priorizaram o atendimento para esse segmento, já que a pesquisa também apontou a existência de 12,9% de moradores com deficiência nos domicílios do Programa de Regularização, 10,1% na Urbanização, 6,7% no Bolsa Aluguel e 5,4% na provisão de nova moradia. Entre as deficiências, as mais mencionadas são em ordem decrescente, a motora, com presença de cadeirantes, a visual e a deficiência mental.

Essa questão, além de apresentar necessidades a serem incorporadas e contempladas do ponto de vista do projeto físico, demanda diretrizes específicas para o trabalho social de articulação com ações especializadas na área de saúde, bem como de estratégias de acessibilidade e sociabilidade de pessoas com baixa mobilidade.

### **3.2. Mobilidade urbana e a cidade como lugar de reprodução da força de trabalho**

Para o morador da região metropolitana de São Paulo é praticamente impossível ter como referência somente o município de residência, pois a dinâmica metropolitana impõe

a realização de uma diversidade de percursos para se conseguir acessar às respostas das demandas socioeconômicas e culturais. Estes percursos implicam em quantidade de deslocamentos, variedades de meios para se locomover, gastos em tempo e dinheiro para realizá-los, além dos desgastes físicos e mentais inerentes ao cotidiano de viagens necessárias para suprimento das diferentes necessidades (Paz, 2014).

A capacidade de mobilidade da população deve ser compreendida na perspectiva de análise das condições de mobilidade urbana nos contextos metropolitanos e, no caso do Estado de São Paulo, do ponto vista regional, tendo em vista, conforme aponta Maricato (2013), a aproximação cada vez mais evidente nas imagens espaciais das regiões metropolitanas de São Paulo, Campinas e a Baixada Santista, que decorrem do processo crescente de loteamento de novas áreas, reproduzindo a configuração de novos espaços isentos de infraestrutura urbana.

A questão da mobilidade urbana envolve, por outro lado, a contradição entre a prioridade da ação pública pelo transporte individual e pelas obras de infraestrutura dedicadas à circulação de automóveis, em detrimento do transporte coletivo e da capacidade de amplos segmentos da população de se locomover na cidade. O que gera, também, impacto na saúde das cidades e a sua população (poluição, doenças decorrentes do estresse urbano e do desgaste físico e mental). Nesse sentido, Maricato (2013, p. 43) alerta: *“É da vida, do tempo perdido, mas também da morte, literalmente, que estamos tratando”*.

Analisar as experiências dos programas habitacionais exige explicitar o quanto a intervenção derivou em novos deslocamentos geográficos no cotidiano dos moradores, bem como considerar uma série de medidas que contribuíram para a melhoria das condições de mobilidade.

Tanto no Programa de Urbanização como de Regularização Fundiária a intervenção não provocou uma mudança do local da moradia, as famílias permaneceram nas áreas às que pertenciam. Nesses programas as ações de pavimentação e formalização das ruas provocaram e promoveram melhorias no efetivo acesso à cidade, do ponto de vista do transporte público.

Nessa perspectiva, mesmo considerando que a Regularização Fundiária não passou por um processo de pavimentação da magnitude alcançada no Programa de Urbanização, em torno de 40% dos entrevistados avaliam que o acesso ao transporte público melhorou após a intervenção dos Programas. Os depoimentos dos representantes de

moradores de áreas incluídas nos Programas de Urbanização e Regularização Fundiária, dos beneficiários do Bolsa Aluguel, bem como da Equipe Técnica de Trabalho Social explicitam de que forma as diversas ações implementadas incidiram não só nas condições e capacidade de se deslocar, mas também o significado disso para o acesso formal à cidade.

“Não tinha transporte. Para você ir ao Mercado, ou num Pronto Socorro, levar alguém era a maior dificuldade... Lá não entrava nada, não tinha acesso por nada. Então, o PAC chegou e foi urbanizando [...]”. (Programa Urbanização)

“Porque antes a cidade acabava aqui a cidade chegou a esse pedaço de cidade. As pessoas fazem parte da cidade, agora” (Profissional da Equipe do Trabalho Social).

Enquanto esses depoimentos reconhecem avanços, revelam também a expectativa de garantir a completude e universalização dessa melhoria de acesso para todos os moradores das áreas: *“Nós ainda temos problemas: não terminou as ruas, algumas foram feitas, outras não. Não é que está tudo por fazer, teve melhoria e está andando”*. (...) *“Pra ficar bom tem que chegar para todos os moradores”*. (Programa Urbanização e Regularização Fundiária).

Paralelamente, os desafios postos para a questão do transporte público ficam evidenciados na aplicação dos questionários com os moradores: quase a metade dos entrevistados do Programa de Urbanização indicou que nada mudou (48,3%), e no Programa de Regularização 30,6% dos entrevistados indicaram piora na sua condição e 28,5% têm a percepção de que a sua condição se manteve inalterada, conforme pode ser observado na tabela a seguir.

Como afirma Maricato (2013, p. 33) a cidade é o principal local onde se dá a reprodução da força de trabalho, e nem toda melhoria das condições de vida passa apenas com melhores salários ou distribuição de renda. Supõe, sobretudo, da efetivação de políticas urbanas que garantam moradia, serviços, infraestrutura urbana e transporte adequado. *“Ou seja, a cidade não fornece apenas o lugar, o suporte ou o chão para essa reprodução social. Suas características e até mesmo a forma como se realizam fazem a diferença”*.

Assim o direito à moradia adequada não se restringe à conquista da propriedade ou à necessária garantia de estrutura física, pois envolve também a sua localização e à capacidade de acesso dos moradores às diversas atividades e serviços. Os locais de emprego e os deslocamentos realizados são cruciais quando associados ao tempo e custo da mobilidade urbana.

#### 4. Conclusões

A pesquisa de avaliação aqui apresentada foi concebida como processo que permite construir conhecimento das práticas onde a política pública intervém e, assim, captar as demandas da sociedade, desenhar melhor seus objetivos, iluminando o contexto da gestão e imprimindo coerência às ações públicas.

A avaliação não é apenas medição de resultados, mas busca dar voz aos sujeitos para que possam expressar o seu julgamento e o seu sentir e debater as implicações da intervenção dos programas no seus modos e experiências de vida.

Na experiência de Osasco destaca-se o comprometimento político do gestor público em ouvir a população e a ousadia na realização de uma avaliação que, indo além das exigências do agente financiador, promove a realização de uma análise crítica dos programas habitacionais existentes.

Assim, cria-se a possibilidade de interferir nas construções futuras dos programas habitacionais, e, conseqüentemente na capacidade de resposta do poder público, bem como fortalece a legitimidade da população no exercício do controle social e da participação cidadã.

Mas também a avaliação possui uma dimensão de produção de conhecimento, que auxilia à análise e compreensão dos traços persistentes de um modelo de urbanização dominante, excludente e predatório, que se atualiza e reconfigura, a despeito de um desenho de política habitacional e uma proposta de gestão comprometida com o direito à cidade.

Em paralelo a experiência social dos sujeitos da pesquisa revela o quanto a sociabilidade que impera hoje (na base do mercado, no consumo e na individualização) tem reconfigurado, também, as trajetórias coletivas e de organização dos grupos de moradores. E o quanto as condições estruturais produzem e reproduzem novos contornos nas condições de precariedade e privação, estruturadas nos limites da pobreza, nas situações do desemprego, do trabalho precário e da ausência de garantias civis.

No cenário das periferias e da condição urbana, faz-se necessário retomar Kowarick (2009) que ao debater sobre a vulnerabilidade civil, se refere à integridade física face à desproteção da violência praticada pela polícia, o crime e o narcotráfico, expressa nos roubos, espancamentos, extorsões e humilhações que fazem parte do cotidiano, difíceis de aparecer tanto nas estatísticas oficiais, como na pesquisa aqui referida, pois há pactos de silêncios, relações de organização e poder reconfiguradas.

O desafio para a academia e a sociedade é compreender essas configurações, novas e evidentes, mas que permanecem na sombra, como elementos estruturantes da vida dos

moradores e trabalhadores, e, que não raro são determinantes, condicionantes e fatores de coerção para mudança do local de moradia, e, portanto, para a perda de uma conquista recentemente adquirida.

A pesquisa na provisão de Moradia, no PMCMV, vem a reafirmar o que os estudos na questão urbana já estão apontando há algum tempo. As cidades brasileiras mudaram, as redes urbanas chegaram na periferia, e por tanto, o contraponto centro-periferia, não dá conta da nova gramática urbana. Hoje, existem nas diversas cidades das regiões metropolitanas periferias consolidadas, com infraestrutura e serviços, inexistentes nas décadas anteriores. Entretanto, é necessário refletir e pesquisar o que representa morar nas periferias das periferias, cada vez mais presentes nas fronteiras urbanas e o quanto isso dificulta a efetivação do direito à moradia.

Nesse contexto, resta, problematizar as fronteiras político administrativas dos municípios, ainda, fixadas nas lógicas e tempos próprios do aparato institucional do Estado, desconhecendo o crescimento das cidades e a lógica, tempos e formas de mobilidade do cidadão. Como entender, ou não considerar uma afronta na efetivação de direitos constitucionais, a situação de atravessar a rua em busca do atendimento de um posto de saúde ou de uma creche, e, isso não ser possível, simplesmente, pelo fato de estar num outro município.

### Referências Bibliográficas

Bonduki, Nabil G. 1998. *Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo. Estação Liberdade. FAPESP.

Carvalho, Patryck A. 2009. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia: fundamentos jurídico-urbanísticos, aplicabilidade e gestão pós-titulação, no Município de Osasco, São Paulo. In: Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico – Manaus 2008: *O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 – Balanço e Perspectivas* / [Organizado por] Nelson Saule Júnior et al. Porto Alegre: Magister.

Fundação João Pinheiro. *Déficit habitacional no Brasil*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estudos Políticos e Sociais, 1995.

\_\_\_\_\_. 2010. *Déficit habitacional no Brasil*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estudos Políticos e Sociais.

IBGE. Instituto Brasileiro de geografia e Estatística. 2010. *Censo demográfico, resultados do universo*.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de geografia e Estatística. 2014. *Infocidades*.

Kowarick, Lúcio. 2009. *Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil*. São Paulo, Editora 34, 320 pp.

Maricato, Ermínia. 2013. É a questão urbana, estúpido!. In: *Cidades Rebeldes*. Editora Boitempo, São Paulo.

Nakano, Kazuo. 2008. O planejamento e a gestão territorial no Brasil: entre o tecnocratismo e o direito à cidade. In: KOGA, Dirce, GANEV, Eliane e FÁVERO, Eunice (orgs.). *Cidade e Questões Sociais*. São Paulo, Andross.

Neto, Vicente Correia Lima; FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro. 2013. Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012). Nota Técnica número 5, Brasília, Instituto de pesquisa Econômica Aplicada, dezembro.

Osório, Leticia Marques. 2014. O direito à moradia como direito humano. In: Fernandes, Edésio & Alfonsin, Betânia (Coord.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte, p.39-68.

Paz, Rosangela Dias et ali. 2004. Gestão de Programas Sociais- Referencias Teóricas para Monitoramento e Avaliação. In: Oliveira, Isaura I.M.C. & Belfiore M. W. *Trabalho com Famílias*. São Paulo. IEE PUC SP,

Paz, Rosangela Dias (coord.). 2014. *Relatório final. Projeto: Avaliação do trabalho social e dos impactos na vida das famílias no PMCMV: município de Osasco/SP*. São Paulo, Pontificia Universidade Católica de São Paulo.

Ribeiro, Luiz César de Queiroz (coord.). 2013. ÍNDICE DE BEM-ESTAR URBANO- IBEU. Rio de Janeiro, *Observatório das Metrópoles*, Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia.

Rolnik, Raquel. 2006. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios. IPEA. *Cadernos políticas sociais: acompanhamento e análise*, número 12, fev.

\_\_\_\_\_ & Klink, Jeroen. 2011. Por que nossas cidades continuam tão precárias? In: *Novos Estudos*, Cebrap, número 89, março.

SEHDU. *Realizações e perspectivas. 2005-2008*. 2012. Prefeitura de Osasco. Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Osasco, SEHDU.

Spinazzola, Patrícia Cezario Silva. 2008. *Impactos da regularização fundiária no espaço urbano*. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. USP, São Paulo.