



UFRJ

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
FAU-UFRJ**

**Programa de Pós-Graduação em Urbanismo – Faculdade de Arquitetura
e Urbanismo(PROURB)**



RUTH JURBERG

**O trabalho social realizado no
Complexo do Alemão durante o Programa de
Aceleração do Crescimento - PAC: efetividade,
eficiência e eficácia sob o olhar das ONGs**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Urbanismo

Orientadora: Professora Dra. Sonia Le Cocq d'Oliveira

RIO DE JANEIRO
2018

TERMO DE APROVAÇÃO

RUTH JURBERG

O trabalho social realizado no Complexo do Alemão durante o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC: efetividade, eficiência e eficácia sob o olhar das ONGs

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Urbanismo

Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada

Orientadora Professora Dra. Sonia Azevedo Le Cocq d'Oliveira
PROURB- FAU- UFRJ

Professor Dr. Rodrigo Cury Paraizo
PROURB –FAU- UFRJ

Professora Dra. Eduarda La Rocque
PUC-RJ

Professora Dra. Rachel Coutinho
PROURB –FAU- UFRJ

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem a autorização da universidade, da autora e do orientador.

RUTH JURBERG

CIP - Catalogação na Publicação

J91t Jurberg, Ruth
O trabalho social realizado no Complexo do Alemão durante o Programa de Aceleração do Crescimento-PAC: efetividade, eficiência e eficácia sob o olhar das ONGs / Ruth Jurberg. -- Rio de Janeiro, 2018.
159 f.

Orientador: Sonia Le Cocq d Oliveira.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, 2018.

1. Trabalho Social. 2. Urbanismo. 3. Programa de Aceleração do Crescimento-PAC. 4. Favela. I. Le Cocq d Oliveira, Sonia , orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Agradecimentos

À minha orientadora, Sonia Le Cocq d'Oliveira, por sua disponibilidade e incentivo durante a realização desta pesquisa.

A todos os professores e funcionários PROURB pelos ensinamentos dados ao longo do curso.

À minha querida irmã Claudia por ter me apoiado incondicionalmente, estimulado a não desistir e me fazer acreditar ser possível ter este plano B.

Aos meus colegas de curso do Mestrado e do grupo de estudos formado pelos amigos Veruska Tardivo, Will Robson e Tarcísio Binotti por sempre me apoiarem nessa trajetória e por enriquecer o debate, possibilitando as trocas.

À minha filha querida Deborah, por estar sempre por perto, apoiando minhas decisões e torcendo pela minha felicidade.

Aos meus pais, José e Suely, figuras maravilhosas e únicas, que torcem e apoiam sempre as minhas decisões, investindo na minha formação como estudante e como ser.

Às minhas queridas sobrinhas, Tamara e Luna, filhas de coração que sempre estão por perto para dar carinho.

Ao Nilson que, mesmo estando longe fisicamente, está perto no coração, me ouvindo sempre e me incentivando a perseguir meus sonhos.

Às minhas amigas queridas, Angela, Debora, Ester, Jane, Gabriela, Gina, Miriam, Nádia e Vania, por estarem sempre por perto nos momentos de indecisão e de mudanças de rumo.

Em especial aos amigos Paulo Magalhães e Marat Troina pela oportunidade de trocas de experiências.

Por fim, agradeço aos meus interlocutores, moradores de comunidades, representantes de ONGs e entrevistados por me doarem seu tempo, atenção, palavras, gestos de carinho e por confiarem em mim. Espero que esta dissertação faça jus ao tanto que vocês me ensinaram e, tento com ela, retribuir.

Resumo

Esta pesquisa enfoca o trabalho social desenvolvido no Complexo do Alemão, localizado na zona Norte do Rio de Janeiro, parte essencial do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), entre os anos de 2007 e 2015. Após o lançamento do PAC pelo Governo Federal, o Governo do Estado do Rio de Janeiro foi contemplado com recursos para investir em cinco diferentes favelas do Estado: Complexo do Alemão, Manguinhos, Rocinha, Pavão-Pavãozinho-Cantagalo e Morro do Preventório. Esses recursos foram destinados a projetos, obras de urbanização, regularização fundiária e trabalho social nessas comunidades. A diretriz de implementar um trabalho social em apoio às obras passou a ser exigência do Poder Executivo Federal, através do Ministério das Cidades, e visava garantir, entre outros aspectos, a participação popular nos espaços de decisão dos projetos desde a etapa denominada pré-obras (três meses antes do início das intervenções urbanísticas) até o pós-obras (seis meses após a finalização). Na etapa do pré-obras, foram montados três comitês para participação dos moradores: remanejamento, acompanhamento das obras e geração de renda. Na etapa do pós-obras, estava prevista a realização de uma pesquisa de avaliação final das intervenções e do projeto como um todo, que não ocorreu até o momento. O objetivo deste estudo é avaliar a eficácia, efetividade e eficiência das obras do PAC, no Complexo do Alemão, através do olhar das Organizações não-Governamentais (ONGs) apoiadas financeiramente pelo PAC. Para atingir esta finalidade, investigaremos e relataremos, inicialmente, as diversas formas de atuação do Poder Público e de outras instituições como Igrejas, ONGs em trabalhos sociais nas comunidades de baixa renda do Rio de Janeiro, desde a década de 40 até os dias atuais. Apresentaremos também aspectos relevantes como a questão da violência e de que maneira impactou no desenvolvimento do trabalho. Em seguida, apresentaremos as ONGs e relataremos os resultados encontrados, através de uma pesquisa qualitativa realizada. Procuraremos identificar quais os avanços, sob a ótica dessas lideranças, no trabalho realizado entre os anos de 2008 e 2014, e esperamos poder responder a duas questões centrais: o trabalho social desenvolvido através do PAC foi eficaz, eficiente e efetivo? E se houve quebra de paradigma a partir do investimento do PAC Social no Complexo do Alemão. A partir dessa avaliação consideramos ser possível contribuir para solucionar problemas futuros em termos de urbanização de comunidades com a garantia da participação social.

Palavras-chave

Organizações Não Governamentais; PAC, desenvolvimento sustentável; favela; trabalho social; participação

Abstract:

This research focuses on the social work developed at Complexo do Alemão, located in the northern part of Rio de Janeiro, an essential part of the Growth Acceleration Program (PAC) between 2007 and 2015. After the launch of the PAC by the Federal Government, the Government of the State of Rio de Janeiro was granted funds to invest in five different favelas of the State: Complexo do Alemão, Manguinhos, Rocinha, Pavão-Pavãozinho-Cantagalo and Morro do Preventório. These resources were allocated to projects, urbanization works, land regularization and social work in these communities. The guideline to implement social work in support of works, became a requirement of the Federal Government, through the Ministry of Cities, and aimed to ensure, among other aspects, popular participation in the decision-making areas of the projects from the stage called pre- works (three months before the start of urban interventions) to post-construction (six months after completion). In the pre-works stage, three committees were set up for the participation of residents: relocation, monitoring of works and generation of income. A final evaluation study of the interventions and of the project as a whole was not planned. The objective of this study is to evaluate the effectiveness and efficiency of PAC works in the Complexo do Alemão, through the eyes of Non-Governmental Organizations (NGOs) financially supported by the PAC. In order to achieve this goal, we will initially investigate and report on the various forms of action by the Public Sector and other institutions such as churches, NGOs in terms of social work implemented in the low-income communities of Rio de Janeiro, from the 1940s to the present day. We will present other important aspects as violence in those area and next, we will present the NGOs and report the results found, through a qualitative research, with the representatives of eight NGOs of Complexo do Alemão. We will try to identify the advances, from the point of view of these leaders, in the work carried out between 2008 and 2014, and we hope to be able to answer two central questions: was the social work developed through PAC effective and efficient? If it was possible to break any paradigm with the social work implemented at this program. From this experience we can considered that is possible to contribute to solve future problems in terms of urbanization of communities with the guarantee of social participation.

Key words

Non Governmental Organizations; PAC, sustainable development; shanty town; social work; participation.

Sumário

Resumo

1.Introdução:	
1.1. O conceito de ‘trabalho social’ utilizado na presente dissertação.....	1
1.2. O morador de favela enquanto sujeito de direitos na cidade.....	6
1.3. O PAC e a inspiração em Medelin.....	45
1.4. Local da pesquisa. As 8 ONGs: quem são e como se configuram?.....	64
2. Objetivos.....	69
2.1.Objetivos específicos.....	70
3. Relevância	71
4. Metodologia	87
4.1. Avaliação sob o prisma da eficácia, efetividade e eficiência	89
4.2. As oito ONGs que são foco deste estudo.....	94
4.2.1. Instituto Musiva.....	96
4.2.2. Eu Quero Liberdade	97
4.2.3. Cedaps	98
4.2.4. Bom Fruto Turismo.....	100
4.2.5. Fhio	101
4.2.6. Educap	102
4.2.7. Estação Natureza	103
4.2.8. Inventando Moda e Descolando Ideias	104
4.3. Coleta de dados	104
4.4. Análise de conteúdo	106
5. Resultados	111
6. Considerações finais	136
Referências bibliográficas	143
Anexo	149

LISTA DE ILUSTRAÇÕES E FOTOS:

Ilustração 1: Croqui de moradores.....	24
Ilustração 2: Foto Morro do Cantagalo - aspecto da moradia.....	33
Ilustração 3: Linha do tempo.....	44
Ilustração 4: Esquema proposto de urbanização integrada.....	51
Ilustração 5: A proposta de condução.....	52
Ilustração 6: Mapa de arruamento	55
Ilustração 7: Fluxograma de realocação.....	59
Ilustração 8: Mapa de controle	60
Fotos:	61
Ilustração 9: Ficha cadastral	62
Ilustração 10: Mapa do Complexo do Alemão	65
Ilustração 11: Mapa do Complexo do Alemão elaborado pela Metrópolis.....	66
Ilustração 12: Município do RJ – Divisões Administrativas.....	67
Ilustração 13: Densidade Demográfica Bruta	68
Ilustração 14: Modelo de atuação da UPP	82
Ilustração 15: Mapa de localização das primeiras UPPs.....	84
Uma guerra sem fim.....	86
Ilustração 16: Ciclo de planejamento, gestão, monitoramento.....	94
Ilustração 17: Manual de diagnósticos locais de segurança.....	133

LISTA DE ABREVIACÕES:

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH: Banco Nacional de Habitação
CAU- Conselho de Arquitetura e Urbanismo
Cehab: Companhia Estadual de Habitação
Chisam: Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Rio de Janeiro
Codesco: Companhia de Desenvolvimento de Comunidade
Cohab- Companhia de Habitação do Estado da Guanabara
COTS- Caderno de Orientação do Trabalho Social
EDU- Empresa de Desarrollo Urbano
Emop: Empresa de Obras Públicas
Fafeg: Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara
FCP: Fundação da Casa Popular
FGTS: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
Geap: Grupo Executivo de Assentamentos Populares
Ibam: Instituto Brasileiro de Administração
Inocoop: Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais
MDU: Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
ONG: Organização não Governamental
ONU: Organização das Nações Unidas
OSC: Organizações da Sociedade Civil
PAC: Programa de Aceleração do Crescimento
Pouso: Posto de Orientação Urbanística Social
Proap: Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro
Puap: Programa de Urbanização e Assentamentos Populares,
Profilurb: Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
Promorar: Programa de Erradicação da Sub-Habitação
Prosanear: Programas de Saneamento para População de Baixa Renda
PUI- Programa de Urbanización Integral de Medellin
Sesi: Sistema Social da Indústria

Senai: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

Sesc: Serviço Social do Comércio

Serfha: Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-higiênicas

SFH: Sistema Financeiro de Habitação

SMDS: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

TAC: Taxa de Apoio Comunitário

Uerj: Universidade Estadual do Rio de Janeiro

Unicef: Fundo das Nações Unidas para a Infância

UPA: Unidade de Pronto Atendimento

UPP: Unidade de Polícia Pacificadora

INTRODUÇÃO

A dissertação denominada “O trabalho social realizado no Complexo do Alemão durante o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC: efetividade, eficiência e eficácia sob o olhar das ONGs “ tem como objetivo avaliar a eficácia, eficiência e efetividade do trabalho social executado no Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, no âmbito do PAC Favelas, através de depoimentos de representantes de Organizações não Governamentais que foram criadas a partir do investimento feito pelo PAC Social. A ideia é contribuir na discussão sobre o que é o trabalho social realizado em favelas na atualidade, a partir das diretrizes do Governo Federal e se de fato a proposta de realizar o trabalho social concomitante a programas de urbanização de favelas trouxe resultados positivos no sentido de transformar a realidade local, criando novas oportunidades para população, ampliando e garantindo a participação comunitária e atuando através de projetos na melhoria da qualidade de vida.

O Complexo do Alemão é conhecido pelos seus assentamentos informais. Ocupa toda a porção leste da Serra da Misericórdia e se espalha entre os bairros de Ramos, Penha, Olaria, Inhaúma e Bonsucesso. Subdividido em 12 subcomunidades, foi a primeira favela a se tornar uma região administrativa (1986) e reconhecida formalmente como bairro em 1993.

A intervenção através do PAC Favelas se iniciou em 2007 através da escolha da região como uma das cinco favelas que receberiam recursos do Governo Federal através do Ministério das Cidades para urbanização, construção de equipamentos comunitários, abertura de vias, infraestrutura, construção do teleférico e construção de apartamentos para atender às famílias que foram realocadas durante as obras. Todo o projeto teve como diretriz a implementação de um trabalho social que visava garantir a participação comunitária em todas as instâncias, a mobilização e organização da comunidade, os projetos de geração de renda e de educação sanitária e ambiental.

A partir desta diretriz de implementar o trabalho social em apoio às obras, o Governo do Estado elaborou uma metodologia que atuou em dois eixos: gestão de impacto das obras, buscando minimizar fatores negativos decorrentes às obras e maximizar impactos positivos e, no outro eixo, denominado desenvolvimento sustentável, atuou na questão da mobilização, do incentivo a ampla participação de moradores, lideranças comunitárias, ONGs locais e outras instituições para garantir a sustentabilidade após a finalização das obras, bem como na discussão de um Plano de Desenvolvimento Local com a proposta de gestão compartilhada dos espaços construídos através do PAC Favelas.

Esta pesquisa busca compreender se os recursos investidos na realização do trabalho social trouxeram mudanças na qualidade de vida, bem como se houve a quebra de paradigmas, considerando a garantia da participação comunitária em todas as etapas do projeto do PAC, através da realização do primeiro Censo, de projetos de qualificação profissional e da proposta de formação de comitês para acompanhamento das obras, remanejamento e geração de renda.

Ao iniciar o Mestrado em 2016, tinha como certeza que a proposta implementada através do PAC Social havia quebrado paradigmas em termos de realização de um trabalho social em uma das maiores favelas do Rio de Janeiro. Ao longo da pesquisa, esta certeza foi se dissipando, e dúvidas surgiram com a realidade que se mostrou a partir de 2016, mudando completamente a situação local, a partir da interrupção das obras e do trabalho social por conta dos cortes implementados pelo Governo Federal e que afetaram profundamente o PAC Favelas.

Assim, para buscar atender as questões levantadas, esta dissertação é estruturada em seis capítulos. No capítulo 1, discute-se preliminarmente os temas que foram desdobrados nos capítulos seguintes, onde apresentamos o conceito de trabalho social utilizado. Ainda nesta etapa, traçamos um histórico do trabalho social realizado desde 1940 nas diferentes favelas, passando por uma apresentação do que foi realizado através da Prefeitura de Medellín, na Colômbia e que serviu de inspiração ao PAC do Complexo do Alemão.

Após esta etapa, a dissertação apresenta de forma mais aprofundada o local da pesquisa e quem são as oito ONGs que foram beneficiadas pelo PAC Social.

No capítulo 2, são apresentados os objetivos geral e específicos e, em seguida, no capítulo 3 a relevância deste estudo, considerando aspectos que impactaram a realização do trabalho social como a questão da violência e a implantação da UPP e do projeto denominado UPP Social.

No capítulo 4, descrevemos a metodologia da pesquisa e como se realizou a avaliação sob o prisma da eficiência, eficácia e efetividade. Neste capítulo, discorreremos sobre os três conceitos em projetos relacionados especificamente ao trabalho social e de que forma foi realizada a pesquisa de campo e a análise de conteúdo com base na metodologia de análise elaborada por Laurence Bardin (2009).

Dando prosseguimento, no capítulo 5, são apresentados os resultados obtidos após a sistematização do trabalho de campo com a aplicação dos questionários que buscaram compreender, a partir dos relatos, como cada um dos entrevistados apreendeu as questões relacionadas à melhoria da qualidade de vida, ao acesso à cidade e à moradia, a participação e a defesa dos direitos sociais.

No capítulo 6, são apresentadas as considerações finais, buscando responder se de fato houve ou não alguma quebra de paradigma durante a intervenção do PAC Social no Complexo do Alemão.

Ao final, uma cópia do questionário aplicado junto aos representantes das ONGs.

CAPÍTULO 1:

1.1. O conceito de ‘trabalho social’ utilizado no presente projeto

Nas democracias contemporâneas, de acordo com Carvalho e Burgos (2013, p.17), dois fenômenos se encontram em grande evidência: o primeiro diz respeito à

expansão da demanda por direitos, o que inclui o direito à moradia, à segurança, ao transporte público, à saúde e educação, entre outros itens básicos; e o segundo, à forma pela qual se tem acesso a eles. Esse acesso democrático aos direitos no Brasil teve como um marco legal a Constituição de 1988 que contém grandes avanços relacionados ao tema dos direitos sociais, coletivos e difusos, delegados aos governos federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal. A Emenda Constitucional 26/2000 inclui a moradia entre os direitos sociais e reforça o papel fundamental da União na provisão de moradias para as famílias mais pobres.

“Moradia digna é aquela localizada em terra urbanizada, com acesso a todos os serviços públicos essenciais por parte da população que deve estar abrangida em programas geradores de trabalho e renda. Moradia é um direito humano, afirma o Tratado dos Direitos Econômicos e Sociais da Organização das Nações Unidas (ONU), ratificado pelo Brasil em 1992, e como tal deve ser reconhecido, protegido e efetivado através de políticas públicas específicas.” (Projeto Moradia, 2000, p.12).

Outro importante avanço no país é a lei número 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 e estabeleceu diretrizes gerais da política urbana, regulando o uso da propriedade em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Ao longo do texto da Lei, podemos identificar avanços em relação ao direito à participação popular na tomada de decisões sobre o destino das cidades.

Em seu artigo 2 da mesma Lei: A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante a seguinte diretriz geral entre outras:

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O trabalho social em comunidades de baixa renda foi construído ao longo das últimas décadas sob diferentes olhares e diretrizes. Neste trabalho, é importante ressaltar que nos baseamos em conceitos sobre o trabalho social realizado em favelas da cidade do Rio de Janeiro dentro do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, realizado através do Governo do Estado e que tiveram como sustentação, as orientações e diretrizes do Ministério das Cidades apresentadas em 2008, a saber:

“O trabalho social em habitação de interesse social é um componente essencial da política habitacional e urbana. Configura-se como processo de trabalho em territórios determinados, que efetiva um amplo leque de ações, permeado por uma perspectiva sócio educativa e política, pautado nos valores democráticos e de justiça social. O horizonte do trabalho é a melhoria da qualidade de vida das pessoas, a defesa dos direitos sociais, o acesso à cidade, à moradia, aos serviços públicos e o incentivo e fortalecimento da participação e organização autônoma da população. O trabalho social deve estar articulado e conectado às diretrizes da política urbana e habitacional.” (Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social, p. 70)

Ainda de acordo com o Ministério das Cidades:

“As intervenções públicas na área de habitação devem ser acompanhadas por um trabalho social sistemático e contínuo que objetive a promoção da inclusão social, do acesso à cidade e aos serviços públicos, e que estimule a participação cidadã. Os processos e ações implementados pela via do trabalho social dão ancoragem e direção a programas de enfrentamento à desigualdade social e sustentabilidade dos programas de Habitação de Interesse Social”. (Trabalho Social em Programas

e Projetos de Habitação de Interesse Social, p. 71)

“O principal objetivo do trabalho social é: Viabilizar o exercício da participação cidadã e promover a melhoria de qualidade de vida das famílias beneficiadas pelo projeto, mediante trabalho educativo que favoreça a organização da população, a educação sanitária e ambiental, a gestão comunitária e condominial e o desenvolvimento de ações que, de acordo com as necessidades das famílias, facilitem seu acesso ao trabalho e a melhoria da renda familiar.” (MCIDADES, Anexo II, IN 08/2009, p.3)

Neste sentido e com base nas orientações do Governo Federal através da Instrução Normativa 08/2009¹ e do Caderno de Orientação Técnico Social- COTS de junho de 2009², foi que o Estado do Rio de Janeiro elaborou uma proposta metodológica de trabalho social em apoio à realização das obras de urbanização em cinco grandes favelas (Complexo do Alemão, Mangueiras, Rocinha, Pavão-Pavãozinho-Cantagalo e Morro do Preventório).

O que hoje permeia a prática de profissionais de diferentes formações atuantes na área de trabalho social pode ser encontrado em publicações sobre programas de habitação de interesse social, do Ministério das Cidades, e especialmente a obra organizada por Rosa e Chaves (2014). No documento, Brant de Carvalho (2014, p.5) refaz uma trajetória histórica e conceitua o que vem ocorrendo nos últimos anos. Entre esses conceitos, destaque para:

¹ Instrução Normativa numero 8 de 26/03/2009

Disponível em:

http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/513297/RESPOSTA_PEDIDO_IN%208,%20de%2026.03.09.pdf

²Caderno de Orientação Técnico Social (COTS) foi lançado pela CAIXA e tem a finalidade de apoiar as equipes técnicas dos Estados, Distrito Federal, Municípios, Entidades Organizadoras no desenvolvimento do Trabalho Técnico Social (TTS) nos Programas sob gestão do Ministério das Cidades operacionalizados pela CAIXA.

“O Trabalho Social compreende um conjunto de estratégias, processos e ações, realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político-institucional do território e da população beneficiária, além das características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias, em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados”. (Brant de Carvalho, p.5, 2014)

Mas nem sempre o papel das políticas públicas sobre a real dimensão do que é moradia digna foi observado pelos governos. Embora a historiografia (Rodrigues, 2013, p.2; Abreu, 1994, p. 36; Vaz, 2002 *apud* Pinheiro, 2011, p. 125) mostre que as favelas da cidade surgiram entre a metade do século XIX e o início do século XX, as iniciativas relacionadas ao trabalho social nas comunidades de baixa renda só apareceram na década de 1940. De acordo com Burgos (1998, p.26), esse trabalho contava, inicialmente com a participação da Igreja Católica e, nas duas décadas seguintes, com o apoio de organizações não governamentais e dos governos. Segundo Burgos (1998, p.27), esses aglomerados urbanos eram observados como uma aberração conforme o Código de Obras de 1937, que propunha a sua eliminação e, como solução, a construção dos Parques Proletários. O programa desses Parques Proletários foi elaborado no início dos anos 40 como um plano de ação do governo para as favelas (Rodrigues, 2013, p. 4). A visão sobre as favelas era sanitaria e previa uma campanha social de reeducação dos moradores para corrigir seus hábitos. O Código de Obras (Decreto nº 6000 de 01 de julho de 1937) foi elaborado e editado pelo Serviço de Propaganda Urbanística da Secretaria Geral de Viação e Obras da Prefeitura do Distrito Federal em 1937, e proibia a criação de novas favelas, mas, pela primeira vez, reconheceu a sua existência, dispondo-se a administrar e controlar seu crescimento.

Foi a partir daquele momento, em 1937, que o Poder Público passou a se preocupar com as favelas, com as construções precárias naqueles aglomerados e o destino dos moradores para outros locais considerados mais adequados. O trabalho social à época se resumia a campanha de reeducação dos moradores que seriam realocados das favelas. A proposta era de “correção” dos moradores, diferente das propostas das décadas de 1980, 1990 e 2000 a partir do Programa Cada Família, Um Lote, Favela Bairro e do PAC que previam a permanência dos moradores nas próprias comunidades com a adequação e urbanização dos locais onde a população mais pobre vivia bem como a segurança da posse através da regularização fundiária e de um amplo trabalho social que incentivava a participação dos moradores e seus representantes nas etapas de obra além de projetos de qualificação profissional, visando melhorar a renda da população.

Um dos efeitos não esperados pelos governantes na década de 1940 com a construção desses Parques Proletários, segundo Burgos (1988 p. 28), foi por em contato o Estado e os excluídos, dando ensejo a um processo embrionário de organização dos moradores de favelas, preocupados com a generalização da alternativa dos parques. É dessa época o início do processo de criação das organizações de moradores de favelas no Pavão - Pavãozinho e Morro da Babilônia, em 1945, para se opor à questão das remoções dos moradores para os Parques Proletários. Podemos, inclusive, afirmar que essas organizações se constituíram como um novo “ator social” no processo de defesa dos direitos dos moradores das favelas desde aquela década até os dias de hoje, tendo um papel importante de representatividade dos moradores de comunidades, pleiteando e lutando por melhores condições de vida das famílias moradoras de favelas, por maior espaço no debate junto ao Poder Público e pela garantia da permanência nas próprias áreas, evitando processos de remoção.

Essa política dos Parques Proletários não conseguiu alcançar o objetivo de implementar um caráter provisório e o que era transitório acabou virando permanente e, mais ainda, acabou ganhando também a mesma denominação de favela já que possuíam outras áreas com habitações precárias do Rio de Janeiro. Na totalidade, foram construídos apenas três Parques Proletários (na Gávea, no Caju e no Leblon), que chegaram a acomodar pouco mais de quatro mil pessoas. Por falta

de recursos, o programa de construção de novas casas proletárias foi abandonado (Slob, 2002, p.23). Segundo Rodrigues (2013, p.4), os Parques Proletários da Gávea e do Leblon (Praia do Pinto) foram extintos até a década de 1970. De acordo com relato de Rodrigues (2013, p.10):

“a solução é complexa, mas pode encontrar-se começando por não destruir os casebres sem lhes dar substituto. Derrubem-se os barracões, mas imediatamente se localizem o faveleiro em um meio que não lhe seja chocante (...). Deem-lhe o parque, onde possa pouco a pouco ir obtendo os benefícios de uma terapêutica espiritual (...). Atendendo ainda que a população aumenta, e os fatores que predominam para a existência do ‘processus’ favelas continuam, o Estado cuidará de achar um meio de construção de grande escala de casas populares, principalmente nas zonas intermediárias das estações das estradas de ferro”.(Folha Carioca, 01/07/1944, apud Parisse)

Pelos relatos, podemos entender que desde o início do século XX as favelas já eram *locus* de moradores de baixa renda, onde a ausência de infraestrutura era causa direta do foco de doenças e que precisavam ser de alguma forma “eliminadas” ou escondidas da paisagem. Até 1930 de acordo com os autores pesquisados como Burgos (1998), Valladares (2000), Bonduki (1994) e Le Cocq d’Oliveira (1999) não se identificou nenhuma forma de trabalho social que tivesse caráter participativo e que respeitasse os direitos dos mais pobres de acesso à moradia adequada.

1.2. O morador de favela enquanto sujeito de direitos na cidade

Foi somente a partir da década de 1940 que se assistiu à criação das primeiras instituições públicas de intervenção social que procuravam debater o tema das favelas. Inicialmente, as iniciativas de trabalho social eram voltadas unicamente à atender situações de caráter assistencial, realizadas tanto pelo Poder Público quanto por organizações ligadas ao Governo, onde moradores mais pobres passaram a ser vistos como pessoas com direitos a serem respeitados.

“Eram iniciativas que visavam atender as necessidades da população de mais baixa renda não somente com novas moradias, mas também através de um modelo de trabalho social que priorizava a educação dos moradores em relação a costumes e hábitos sanitários”, como descreve Burgos (1998).

Em 1942, foi fundada a Legião Brasileira de Assistência para acolher inicialmente as famílias dos soldados que lutaram na Segunda Guerra Mundial. Seu objetivo era o de prover as necessidades das famílias, cujos chefes haviam sido mobilizados para a guerra. Tal conjuntura favoreceu sua criação, uma vez que ocorreu significativa queda do poder aquisitivo da população urbana no país. Caracterizou-se pelo aspecto filantrópico, de ações clientelistas, conforme os interesses dos governos vigentes.³

Em 1944, segundo Mello (2014, p. 30), foi criada a antiga escola Técnica de Assistência Social Cecy Dodsworth, atualmente Faculdade de Serviço Social, da antiga Universidade do Estado da Guanabara, atual Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Esta iniciativa da criação da escola técnica de assistência social demonstrou a preocupação do poder público de formar e aperfeiçoar um quadro de técnicas sociais para atender as demandas de maneira mais adequada relacionadas às questões sociais nas favelas. O aparecimento do Serviço Social no Brasil teve apoio no movimento social que a Igreja Católica desenvolvia com o objetivo de disseminar o cristianismo na sociedade.

Já em 1946, segundo Slob (2002, p. 34), “a Igreja Católica criou a Fundação Leão XIII que atuou diretamente em inúmeras favelas do Rio de Janeiro, prestando assistência social através de oito centros de ação social e agindo no sentido de uma proposta de educação moral dos moradores.”

A criação de uma entidade que tinha como proposta atuar de maneira abrangente em várias favelas demonstra a preocupação da Igreja com a favela como sendo um problema a ser resolvido. A Fundação Leão XIII teve uma atuação importante e

³ www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0510670_07_cap_03.pdf

diferenciada em 33 diferentes favelas da cidade do Rio de Janeiro, desde sua criação até 1962. Foram ações de apoio à população nas áreas de educação, alimentação, saúde, lazer, apoio jurídico e iniciativas no quesito relativo a urbanização de favelas e que antes não haviam sido executadas por nenhuma outra entidade pública, mas sempre com foco no carácter assistencialista.

Em resumo, nos anos de 1940, verificamos a primeira proposta de intervenção pública através da criação dos parques proletários onde, segundo Burgos (1998, p.28), houve o primeiro contato entre o Estado e os excluídos, dando ensejo a um processo embrionário de organização dos moradores de favelas. Nesta década, também podemos identificar o trabalho da assistente social Maria Hortência do Nascimento e Silva, publicado em 1942, com o título “Impressões de uma assistente social sobre o trabalho na favela (Valladares, 2005, p.56). De acordo com a autora (2005), este trabalho somando-se ao relatório do médico Tavares de Moura, publicado em 1943, sobre “Favelas do Distrito Federal “marcam o início de uma nova fase que passou a reconhecer a necessidade de dados concretos para uma gestão mais eficaz da pobreza e seus espaços. Valladares (2005, p.57) afirma que:

” Até o Governo Vargas, a ajuda social aos pobres tinha um carácter quase exclusivamente privado e religioso e era organizada segundo práticas e instituições que remontavam o Brasil colonial. Durante os anos 1930, pela primeira vez, a Prefeitura do Rio de Janeiro começou a empregar assistentes sociais.”

Para Costa (2005, p.23):

“Neste período Vargas, portanto, o trabalhador é reconhecido socialmente e territorialmente, desencadeando uma agenda de políticas públicas voltadas para os favelados nas áreas de habitação, infraestrutura urbana, assistência social, saúde e educação”.

A criação da Fundação Leão XIII, em 1946, segundo Slob (2002, p. 34), pela Igreja Católica tinha como finalidade intervir diretamente em inúmeras favelas do Rio de Janeiro, prestando assistência social através de oito centros de ação social e agindo no sentido de uma proposta de educação moral dos moradores.

O ano de 1946 também marca a criação da Fundação Casa Popular em mais uma tentativa de resolver a crise habitacional que havia se instalado no Brasil e que atuava socialmente nas favelas através de campanha de reeducação social.

Bonduki (1994) ressalta ainda a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), como mais uma tentativa para resolver a crise habitacional que havia se instalado no Brasil. Para o autor:

“A proposta da Fundação da Casa Popular revelava objetivos surpreendentemente amplos, demonstrando até mesmo certa megalomania (ela se propunha financiar, além de moradia, infraestrutura, saneamento, indústria de material de construção, pesquisa habitacional e até mesmo a formação de pessoal técnico dos municípios); no entanto, sua fragilidade, carência de recursos, desarticulação com os outros órgãos que, de alguma maneira, tratavam da questão e, principalmente, a ausência de ação coordenada para enfrentar de modo global o problema habitacional mostram que a intervenção dos governos do período foi pulverizada e atomizada, longe, portanto, de constituir efetivamente uma política.” (1994, p.717)

Esta denominada “megalomania” por Bonduki (1994) demonstrava a compreensão pelo Poder Público na época que a questão habitacional para a população mais pobre não deveria se restringir somente à construção da moradia, mas envolver outras dimensões como a infraestrutura instalada e a formação de equipes técnicas para lidar de maneira mais ampla e multidisciplinar com o problema da habitação popular e que, infelizmente, não tiveram força dentro do próprio Governo para sua continuidade.

Neste sentido, podemos perceber que a década de 1940, em termos de trabalho social nas favelas, foi importante pela identificação das primeiras iniciativas de organização da população mais pobre e moradora das favelas bem como pela criação de órgãos públicos como a Fundação Leão XIII ou a Casa Popular para intervir diretamente nessas áreas não somente através de projetos para urbanizar ou remover as moradias consideradas inadequadas, mas também prestando assistência social aos moradores. Outro aspecto relevante que merece destaque desse período foi o início dos estudos e pesquisas feitas por assistentes sociais sobre o tema das favelas.

Nas décadas seguintes, a Fundação Leão XIII se caracterizou como importante instituição de apoio às políticas “remocionistas” da ditadura militar. Por esse motivo, possuía grande poder de atuação, inclusive através de um controle ideológico. Em algumas favelas, a Fundação Leão XIII implantou serviços básicos como água, esgoto, luz e redes viárias. Segundo Silva Junior (2003, p. 44, *apud* Burgos 1999):

“A Fundação Leão XIII nasceu com a finalidade de oferecer uma alternativa à pedagogia populista estado-novista, onde, no lugar da ideia de Estado-Nação e do apelo a lideranças carismáticas, a Igreja ofereceria a cristianização das massas no lugar da coerção; ensinava a persuasão ao invés do conflito político; prometeria o diálogo e a compreensão em troca da luta pelo acesso a bens públicos; o assistencialismo em oposição à crítica; a resignação em vez do intelectual orgânico; e a formação de lideranças tradicionais.”

Pelos relatos de diferentes autores, podemos identificar que inicialmente a Fundação Leão XIII teve um trabalho social precursor em favelas, buscando enfrentar os problemas através do diálogo e da participação da comunidade, tanto nos centros sociais criados quanto através da realização de obras de urbanização das favelas. Essa prática se replicou em outras políticas públicas que tinham como viés o

incentivo à mobilização e à participação da comunidade na construção pela solução dos problemas.

Mas a partir da ditadura no país, implantada com o golpe militar de 1964, a Fundação Leão XIII passou a atuar na direção oposta, saindo deste lugar de vanguarda de atuação comunitária para apoiar o processo de remoção das favelas sem respeitar o direito à moradia e abandonando o diálogo com os moradores.

Em 1955, segundo Cunha (2016, p. 27), na experiência da Cruzada São Sebastião, criada por Dom Hélder Câmara, por ocasião da transferência de famílias faveladas da Praia do Pinto para o conjunto, houve a criação de um departamento de serviço social que lançou mão do desenvolvimento de comunidade, promovendo encontros, cujos objetivos eram:

“O estudo em comum dos problemas do conjunto, necessidades e aspirações dos moradores, para, através daí, levá-los a descobrir os recursos ao seu alcance (relacionando-os com as necessidades existentes), planejar a solução dos problemas e melhorias a empreender ou recursos a criar”.
(Cruzada, 1965 apud Valla, 1986, p.71).

De acordo com Slob (2002, p.2), “os idealizadores da Cruzada acreditavam que a mudança de um barraco desorganizado para um apartamento padronizado poderia causar uma mudança nos costumes, valores e normas dos moradores”. Com isso, demonstra-se novamente a ideia do caráter corretivo da política habitacional para baixa renda. Slob (2002) afirma que a vida social, para a Cruzada São Sebastião, aludia ao estilo de vida e à visão de mundo das camadas médias que viviam nos arredores do conjunto habitacional. Para “integrar o proletário na vida social”, os idealizadores da Cruzada São Sebastião juntaram ideias clássicas de caridade, princípios católicos progressistas, atividades de intervenção de serviço social e conceitos modernos da arquitetura vanguardista sobre a habitação social. O objetivo da Cruzada São Sebastião era *“dar solução racional, humana e cristã ao problema das favelas do Rio de Janeiro.”* (Slob, 2002, p. 2)

Segundo Valladares (2005, p.77), Dom Hélder foi um grande defensor dos favelados do Rio de Janeiro, buscando sempre a mobilização para obter recursos que melhorassem as condições sanitárias, o conforto, a segurança e a moradia dessa população. Ele se inspirava no princípio do desenvolvimento comunitário onde a participação dos principais interessados era fundamental para o sucesso dos programas. Para isso era preciso ter um bom conhecimento da situação local.

Valla afirma (1985, p.3) que a finalidade perseguida do projeto de Dom Hélder na Cruzada era:

"... dar solução racional, humana e cristã ao problema das favelas do Rio de Janeiro. Para tanto, traçou como objetivo desenvolver uma ação educativa de humanização e cristianização no sentido comunitário, partindo da urbanização como condição mínima de vivência humana e elevação moral, intelectual, social e econômica"

Com base nos relatos de Slob (2002), Valladares (2005) e Valla (1985) podemos perceber o “caráter civilizatório” que a Igreja procurou dar ao projeto da Cruzada São Sebastião em relação ao trabalho social desenvolvido, por um lado, proporcionando mais conforto e melhoria das condições sanitárias quando comparadas as que existiam na favela do Pinto e, por outro, dando condições para participação dos moradores nas atividades propostas. Dom Hélder entendia que, somente através do conhecimento da realidade local, é que as situações poderiam ser debatidas e transformadas.

Em geral, o que se pode verificar é que essas instituições sociais e assistenciais criadas pelo Poder Público com apoio da Igreja Católica, a partir da década de 1940, tornaram-se instrumento de controle social e político dos setores mais desfavorecidos, tentando mediar conflitos sociais existentes e focalizando também nas disputas eleitorais.

Neste segundo período, a década de 1950, podemos destacar que foi marcado pela atuação de Dom Hélder Câmara na experiência da Cruzada São Sebastião, em 1955, quando houve a transferência de famílias da Praia do Pinto para o conjunto e a criação de um departamento de serviço social que lançou mão do desenvolvimento de comunidade, promovendo encontros com moradores. De acordo com Valladares (2005, p.77), Câmara foi um grande defensor dos favelados e se inspirou no princípio do desenvolvimento comunitário onde foi valorizada e garantida a participação de todos os moradores. Diferente da década anterior, o projeto implementado na Cruzada São Sebastião, através da Igreja, tinha a atuação do Poder Público em uma intervenção que foi resultado de um processo de remoção. O caráter assistencial ainda existia, mas outras dimensões foram incluídas no trabalho social desenvolvido como por exemplo o incentivo da participação dos moradores, a partir da proposta de remoção de uma comunidade.

Embora os relatos sejam anteriores, as primeiras análises aprofundadas sobre as favelas datam da década de 50, mas “foi somente na década de 60 que o assunto se firmou como objeto específico de reflexão acadêmica” (Le Cocq d’Oliveira, 1999, p.2), ou seja, mais de meio século para se tornar objeto merecedor de atenções acadêmicas. De acordo com Junior (2006, p.45 *apud*. Burgos, 1999):

"O governo municipal, por sua vez, criou em 1956 o Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-higiênicas (Serfha). O Serfha teria atuação modesta até 1960, limitando-se a apoiar as iniciativas da Fundação Leão XIII e da Cruzada. Sua atividade se intensificou entre 1961 e 1962, sob o comando de José Arthur Rios, que procurou uma aproximação com as favelas, estimulando inclusive a formação de associações de moradores onde estas não existiam, tendo prevalecido, no entanto, a tendência de subordinar politicamente seus habitantes. Na criação da Serfha e da Cruzada estavam em jogo iniciativas que procuravam articular o controle político a uma pauta mínima de direitos sociais referente a problemas de infraestrutura."

De acordo com Cunha (2016, p.30), a proposta de participação das comunidades operacionalizou-se fundamentalmente por intermédio da organização de associações de moradores. Até maio de 1962, quando o Serfha foi extinto, foram criadas 75 associações, sendo que cada uma delas assinava um acordo com o Serfha, onde constavam os compromissos das associações de moradores e da coordenação (Valla, 1986; Burgos, 1998).

Relato importante sobre iniciativas na década de 1960 foi feito por Rios (2000, p.67) em encontro que conta sua experiência a partir de um convite recebido para fazer um estudo sobre as favelas do Rio de Janeiro, entrevistando moradores de 12 diferentes comunidades, sobre a urbanização dessas áreas, a questão da violência e das necessidades dos favelados.

Rios (2000) conta que assumiu o cargo de coordenador de serviços sociais indicado por Lacerda e que se deparou com situações em que a participação dos moradores das áreas era determinada pelos cabos eleitorais à época. A proposta de mudança com a criação do projeto denominado Operação Mutirão causou estranhamento dos moradores que não estavam acostumados a uma participação efetiva sem controle político. Rios (2000, p.69) se opunha ferozmente a qualquer processo de remoção de favelas, pois entendia que para muitos políticos o valor da terra e a pressão imobiliária era mais forte do que a ideia de se urbanizar a própria área.

Na área social sua proposta era de transformar as associações de moradores em centros de solidariedade, núcleos de cooperação, visando à melhoria das moradias das favelas. Suas iniciativas e pensamentos foram “vencidos” pela pressão externa e acabou sendo demitido durante o Governo Lacerda.

Ao historiar sobre o tema, a partir de 1960, Brum (2012) descreve que:

“Naquele momento, a política de segregação espacial da cidade promovida pelos governos Federal e da Guanabara tomou proporções inéditas, com a remoção de favelados das áreas centrais da cidade, particularmente na valorizada Zona

Sul, e a conseqüente transferênciadesses para terrenos vazios⁴ na periferia, muito distantes do centro da cidade e de seus antigos empregos ou ainda para conjuntos habitacionais construídos na época do Banco Nacional de Habitação (BNH).”

Rodrigues (2015, p.77) afirmou que:

“o Serfha tinha como missão institucional a coordenação e a unificação dos vários órgãos e setores do Estado voltados para o “problema da favela” a fim de lhes facilitar a comunicação e evitar sobreposição de esforços e ações (LEEDS e LEEDS, 1978, p. 211). No marco da defesa da necessidade de urbanização das favelas contra as táticas remocionistas, o Serfha propunha como metodologia de trabalho o que Arthur Rios chamava de “Operação Mutirão”, que consistia, na verdade, de uma estratégia de “cooperação” entre poder público e favelas, representadas cada qual exclusivamente por sua respectiva associação de moradores.”

Em 1964, com a aprovação da Lei nº 4.380/64, foi instituído o sistema financeiro de habitação e o Banco Nacional de Habitação (BNH), cujo modelo de política habitacional se baseava em um conjunto de características que deixaram marcas importantes na estrutura institucional e na concepção dominante de política habitacional nos anos que se seguiram. Desde o início da atuação do BNH, verificou-se a existência de problemas no modelo proposto como a construção de grandes conjuntos habitacionais para atender a população de baixa renda, distantes da área central e sem equipamentos comunitários, que segundo Leitão (2012, p.3) “eram edificados em áreas cujas vias internas nem sempre se articulavam com o sistema viário existente no entorno. Desse modo, os conjuntos habitacionais acabaram por se transformar em verdadeiros guetos, totalmente desarticulados da malha urbana.

⁴Estes terrenos urbanos descritos por Brum podem ser entendidos como os conjuntos habitacionais construídos a partir da década de 1960 pelo antigo BNH ou Cohab-RJ como Vila Kennedy, Vila Aliança e Quitungo.

De acordo com Gomes (2005), o trabalho técnico social realizado em programas de habitação de interesse social aparece durante o período do BNH entre os anos de 1968 a 1986. Para o autor (2005) esse trabalho era realizado através das antigas Companhias de Habitação (Coohab), através do recurso da Taxa de Apoio Comunitário (TAC), criada em 1973 e servia basicamente para manutenção dos conjuntos habitacionais e seus equipamentos comunitários ou para o pagamento de uma assistente social que atuasse nesse novo espaço. O trabalho social da época tinha um caráter mais administrativo, pois se preocupava com a seleção da demanda, o acompanhamento da adimplência dos mutuários e a organização comunitária.

Nessa mesma década de 1960, temos uma iniciativa pioneira do arquiteto Carlos Nelson Ferreira dos Santos em parceria com estudantes de diferentes áreas no projeto de urbanização de Brás de Pina. Na proposta, coordenada pelo arquiteto,

“os profissionais saíram dos escritórios e pranchetas para o debate e observação dos problemas na própria comunidade, passando a reconsiderar a sua função social e cultural no enfrentamento das necessidades populares e transformando a tradição autoritária e dominante no campo e transformá-la em prática participativa, dialógica e autoreflexiva”.

Ainda nesta década de 1960, podemos elencar a criação da Fafeg que tinha um posicionamento claro a favor da permanência dos moradores nas próprias favelas. Teve um papel importante de valorizar os moradores, de incentivar a participação e o debate pelo direito a moradia.

Se por um lado, as iniciativas realizadas pelo BNH em termos de trabalho social tinham este caráter administrativo, a década de 1960 tem como um marco o trabalho pioneiro e diferenciado desenvolvido por Carlos Nelson Ferreira dos Santos na urbanização de Brás de Pina, com a participação ativa de moradores em todas as etapas do projeto. Há o incentivo de Nelson para que arquitetos e urbanistas saiam

de sua “zona de conforto” em escritórios e conheçam mais de perto a realidade da comunidade. Em seu entendimento, só desta forma é que haveria uma melhor integração entre todos e mais conhecimento do território em que se estaria projetando.

De acordo com Paz e Taboada (2010, p.26):

"O BNH era o órgão central do SFH e gestor do FGTS. Foi o principal agente da política habitacional do governo militar de 1964 até 1986, ano de sua extinção. Funcionou como um banco central dos agentes financeiros, garantindo os créditos e depósitos dos financiamentos do setor imobiliário. O BNH caracterizou-se pela gestão centralizada e autoritária, própria da estratégia dos governos militares. Realizou projetos uniformizados e padronizados em todo o País, em torno de 4,3 milhões de unidades, sem considerar as diferenças regionais (geográficas e culturais) e priorizou as camadas médias da população."

Ainda sobre a década de 60, Pulhez (2008) afirma que poucos arquitetos se envolviam em projetos de urbanização de favelas. Apesar disso, uma experiência marcante que mudou a condução dos projetos nas favelas foi a proposta de urbanização de Brás de Pina, onde o papel dos arquitetos e urbanistas foi redefinido.

Esses profissionais saíram dos escritórios e suas pranchetas para o debate e observação dos problemas na própria comunidade, passando a reconsiderar a sua função social e cultural no enfrentamento das necessidades populares. À frente dessa proposta estava Carlos Nelson Ferreira dos Santos, arquiteto/urbanista, em uma parceria com estudantes das áreas de medicina social e sanitária e que juntos iniciaram trabalhos em comunidades. Segundo Santos e Voguel (1981), esse pioneirismo do urbanismo brasileiro em comunidades de baixa renda buscou transformar a tradição autoritária e dominante no campo e transformá-la em prática participativa, dialógica e autoreflexiva. Foi em uma tentativa de encontrar respostas

sobre as manifestações da pobreza urbana que Ferreira dos Santos, antes mesmo de se formar como arquiteto, partiu para um entendimento ampliado do indivíduo e da favela em outro contexto diferenciado, relacionando a favela e seu crescimento desordenado dentro de um cenário amplo de regiões metropolitanas.

Nessa mesma época, ainda durante a década de 60, em Brás de Pina, foi realizada uma aposta pela observação do cotidiano das pessoas, onde havia de fato a participação e contribuição dos moradores para compartilhar saberes locais. Este projeto participativo pode ser considerado um marco do Trabalho Social na década de 1960. Segundo Santos (1981), a relação do urbanista com a favela deveria ser sempre de mão dupla, recíproca é cristalina.

“Comecei, cada vez mais, a desviar minha atenção das casas, dos sistemas viários dos aglomerados, das soluções de esgoto e abastecimento de água e de outros aspectos considerados do interesse primordial de um urbanista ou arquiteto. [...] Fui descobrindo que havia muitos mundos dentro do que, simplisticamente, eu designava por um só nome. Fui vendo que algumas ações e maneiras de ser ou de ver as coisas que eu classificaria, com rapidez, de “alienadas” tinham sentido dentro dos códigos particulares a que estavam referidas, frente aos quais, por não saber como me comportar, o alienado era eu.”
(Santos, 1981 p.13)

Para este autor (1981), a visão que caracterizava as favelas como “anomalias sociais” passaria por um processo paulatino de revisão. Naquela época, ele lançou, através de seu trabalho, um novo olhar e uma maneira diferenciada de atuação nas favelas cariocas. A urbanização de Brás de Pina, sob sua coordenação, demonstrou que a força da metodologia então adotada, cuja premissa era dar voz aos moradores da comunidade antes das intervenções arquitetônicas ou urbanísticas, era uma forma plausível e viável de atender aos verdadeiros anseios daquela comunidade.

Ao analisar a experiência de urbanização da favela de Brás de Pina, Blank (1977, p.94) descreve que o Grande Rio tinha mais de 300 favelas com um milhão e meio de habitantes. Em seu texto, afirma que:

“inexistem órgãos específicos responsáveis pela erradicação das favelas e que os trabalhos da Companhia de Desenvolvimento de Comunidade (Codesco) ou da Secretaria de Serviços Sociais do Estado passaram a ficar sob a responsabilidade da Fundação Leão XIII ou da Companhia Estadual de Habitação (Cehab-RJ), dependendo do enfoque ser social ou físico.”

Essa separação no tratamento das questões sociais ou físicas tornava a situação ainda mais problemática, impedindo que os órgãos pudessem atuar de maneira mais eficaz. Blank (1977), em suas considerações, ainda detalha a situação da favela de Brás de Pina no que tange aos seus aspectos físicos, ambientais e socio-econômicos e apresenta as diversas fases do processo de urbanização da comunidade que se iniciou em 1964 quando o Governo Carlos Lacerda (1960 – 1965) decide por remover várias favelas que “atrapalhavam ou interferiam na vida da cidade”. Nessa época, a necessidade de reagir contra o processo de remoção, como aponta Blank (1977, p.99), uniu as três associações existentes na região de Brás de Pina em uma só e com a ajuda do pároco do bairro conseguiu limitar a remoção e manter a comunidade no espaço ocupado. Com apoio da Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara (Fafeg), em 1965, e assessorada por estudantes de arquitetura, foi elaborado um plano de urbanização que contou com a participação dos moradores do local.

Esse plano possuía premissas básicas a serem contempladas:

- Atender a população de renda entre 1 e 3 salários mínimos;
- Mobilizar esforços da população e promover o engajamento da comunidade no programa de urbanização;
- Possibilitar a autopromoção dos moradores, pela expressão da vontade de participar na construção das moradias.

Com esse plano, percebe-se a maior preocupação com o outro e seu engajamento como comunidade, premissas hoje essenciais em um trabalho social em comunidades de baixa renda realizado atualmente e que, provavelmente, tiveram como inspiração o projeto de urbanização em Brás de Pina conduzido por Santos.

O surgimento da Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara (Fafeg), na década de 1960, foi um marco em defesa desse cenário de remoções. Nessa mesma década, o eixo central da política habitacional para a população de baixa renda era a erradicação das favelas e o deslocamento forçado das famílias para conjuntos habitacionais construídos em subúrbios distantes do centro. Nesse contexto, a Fafeg se posicionava como um dos únicos atores a lutar para tentar modificar essa disputa por espaços em áreas consolidadas da cidade. Com isso, esperava-se garantir a permanência das favelas nos bairros mais centrais e bem localizados. No primeiro momento, a atuação da Fafeg, como ator social, se voltou à mobilização dos moradores e ao debate sobre o direito do favelado, rechaçando a política corretiva.

Soares (2015, p.14) afirma que segundo Cavalcanti (2009),

“As intervenções do Estado nas favelas, por meio de seus representantes - diferentes em outros territórios, mas semelhantes em todas as favelas (pensadas no singular) - acompanharam historicamente as representações sociais das favelas. Em síntese, foram passando de ações que priorizavam as remoções das favelas, entendidas como um “problema social”, as tentativas de “integração” da “outra metade da cidade”.

Considerando o exposto, podemos afirmar que a iniciativa em Brás de Pina, buscando engajamento, na década de 1960, através de um trabalho social realizado por representantes de associações de moradores em parceria com estudantes de arquitetura, arquitetos, urbanistas e com representantes da Fafeg foi um marco importante na realização de trabalho social em comunidades, pois passaram a ouvir de maneira qualificada as demandas dos moradores, suas aspirações e anseios

observou-se uma mudança importante na condução do trabalho social nas favelas cariocas.

É dessa mesma época, a criação da Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Rio de Janeiro (Chisam), que atuou em direção oposta as diretrizes da Codesco e como resultados verificamos o encerramento da fase de projetos participativos que foram substituídos por um padrão único de remoção e erradicação das favelas. Com a Chisam foram expulsos de comunidades cerca de 170 mil moradores. Mendes (2006, p. 103 *apud* Valladares 1978, p.38) afirma que:

“Nesse contexto, a Chisam que acabou dominando totalmente o processo de remoção e propunha-se remover 92.000 favelados por ano, a partir de junho de 1971. Assim, contava alcançar em 1976 as metas do programa, ou seja, a remoção completa de todas as favelas do Rio de Janeiro. Porém, apenas logrou realizar parcialmente esses objetivos na primeira etapa dos trabalhos, conforme se lê no balanço de atividades apresentado para o período de junho/1968 a junho/1971, quando moradores de 49 favelas foram removidos para 35.157 unidades em conjuntos habitacionais”

Ainda segundo Perlman (1977, p. 136), nas décadas de 1950 e 1960, as favelas eram vistas como um problema, cuja solução era, invariavelmente, a erradicação, com a remoção de seus moradores para conjuntos habitacionais na periferia distante. A visão predominante nesse período era a de que as favelas eram “perigosos sintomas de doença social” – “algo a ser erradicado materialmente, um sintoma que teria cura simples: remoção de favelas e construção financiada pelo governo de moradias adequadas de baixo custo”.

Essa perspectiva da favela como um assentamento marginal começaria, contudo, a perder respaldo técnico e, também, político.

Segundo Leitão (2012):

"Os trabalhos de Turner, desenvolvidos a partir de meados dos anos 1960, contribuíram de modo significativo para esse redirecionamento das ações governamentais no campo da habitação popular, fornecendo subsídios para o desenvolvimento de projetos que passaram a privilegiar a participação dos usuários em diferentes etapas do processo de planejamento e da construção de suas moradias. Esses projetos procuravam adotar, ainda, soluções arquitetônicas diversificadas, não só no que diz respeito às tipologias habitacionais, como, também, no que se refere aos materiais e técnicas construtivas.⁵

Vemos no relato de Leitão (2012) sobre Turner na década de 1960, a busca por um trabalho integrado entre os projetos feitos por arquitetos e os desejos da população envolvida.

De acordo com Gonçalves (2016):

"A expansão desmensurada das favelas entre 1950 e 1960, conjugada a política pública de tolerância precária destes espaços, contribuiu para o surgimento de tensões sociais. As práticas clientelistas tinham até o momento, desempenhado o papel de moderadores dos conflitos sociais. O fato de resolver, caso a caso, as diversas demandas sociais, conseguiu sem dúvida restringir o surgimento dos movimentos sociais reivindicatórios."

Em resumo, a partir da década de 1960, podemos considerar como a terceira fase de ações de trabalho social implementadas em favelas e tiveram alguns fatos

⁵A guinada na década de 80 nas favelas .p.4
<http://unuospedagogia.com.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/viewFile/1348/1322>

marcantes de destaque. Primeiro foi a criação do BNH que, segundo Paz e Taboada (2010, p.46), possuía uma Seção de Desenvolvimento Comunitário na Carteira de Cooperativas Habitacionais, inicialmente sem estrutura, mas que a partir de 1972, passou a dar suporte ao trabalho social dos agentes com a estruturação de equipes, definição de diretrizes e do arcabouço metodológico do trabalho social em habitação. Este trabalho social passou a ser uma exigência nos programas habitacionais das companhias de habitação e nos programas das próprias cooperativas como nos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (Inocoop) a partir de 1975.

Passados alguns anos de atuação do BNH no que se refere a habitações populares, uma das críticas feitas por urbanistas e estudiosos do tema como Bonduki (2008) ao modelo de atuação foi a incapacidade em atender a população de mais baixa renda, objetivo central de sua criação. Outro ponto importante era o modelo institucional adotado, com forte grau de centralização e uniformização das soluções no território nacional, o que nem sempre atendia às características de cada localidade. Para Paz e Taboada (2010, p.27), *“os projetos não levaram em consideração questões fundamentais como a proximidade do local de moradia com o de trabalho, impactando no custo social e econômico para as comunidades e cidades, gerando o isolamento e segregação dos conjuntos populares.”*

Por último, ressalta-se a crítica ao seu modelo financeiro que se revelou inadequado em uma economia com processo inflacionário. Do ponto de vista do atendimento à população de baixa renda, algumas iniciativas foram desenhadas para responder à questão do acesso à terra e à moradia. As autoras afirmam ainda que:

“No final dos anos 1970 e anos 1980, ocorreram diversas iniciativas da esfera municipal de atendimentos, projetos e programas de habitação voltados à população de baixa renda, fruto da pressão dos movimentos sociais locais. No entanto, essas respostas dos governos eram compreendidas como ações assistenciais e/ou emergenciais e não como parte de uma política habitacional e, no geral, ficavam sob a

responsabilidade de secretarias ou órgãos assistenciais.” Paz e Taboada (2010, p.27)

O modelo instituído pelo BNH não priorizava as questões sociais e sim o financiamento da casa própria e o fortalecimento da indústria da construção civil. Apesar de ter sofrido várias críticas quanto a esse modelo, na década de 1970, o banco buscou atuar com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em programas voltados a população de mais baixa renda como Profilurb, Promorar e Programa João de Barro. A questão é que estes três programas juntos representaram cerca de 7% da produção do BNH (285 mil unidades). O Profilurb foi criado em 1975 e buscou atender a população de mais baixa renda através de financiamento de lotes urbanizados; o Promorar que foi criado em 1979 passou a admitir a formalização dos núcleos habitacionais gerados a partir de invasões e investiu na urbanização destes núcleos e o Programa João de Barro foi lançado em 1984 e financiava o terreno e cesta de material para construção por mutirão em cidades de pequeno porte.(Paz e Taboada, 2010, p.47)

Segundo Paz e Taboada (2010, p. 45):

“Na década de 1970, foi que o trabalho social passou a ter um caráter mais administrativo, pois se preocupava com a seleção da demanda, o acompanhamento da adimplência dos mutuários e a organização comunitária, especialmente com a constituição de associações de moradores nos conjuntos habitacionais. A ideia é que pudessem administrar os espaços comunitários construídos, através de comodatos. As ações relacionadas ao trabalho social objetivavam a discussão dos direitos e deveres dos moradores que adquiriam uma unidade habitacional, dando a possibilidade de acompanhamento das obras, apoiando na mudança e na organização da comunidade no novo conjunto habitacional. Em sua maioria, essas associações eram conduzidas exclusivamente por assistentes sociais.”

Nesta época, como aponta Valladares (2005, p. 23), é o período de eliminação das favelas e sua remoção durante o regime autoritário.

Essa década representa, em termos de projetos sociais em favelas, um retrocesso ao que vinha sendo desenvolvido. A eliminação de favelas durante a ditadura como menciona acima Valladares (2005) e o foco do trabalho social ter sido somente relacionado à seleção de demanda e cobrança dos mutuários, demonstra um engessamento das políticas sociais relacionadas ao tema da habitação. Esse retrocesso trouxe consequências ao desenvolvimento de políticas habitacionais voltadas à população de baixa renda por mais de uma década, tendo somente retomado o debate sobre participação da população em projetos habitacionais na década de 1980, quando se iniciou o Governo Leonel Brizola.

Para Paz e Taboada (2010):

“O trabalho social associado a programas de habitação de interesse social, como política de governo, está presente no país desde quando a Política Nacional de Habitação e Saneamento (PNHS) foi definida no BNH, no período de 1968 a 1986. O BNH possuía uma Seção de Desenvolvimento Comunitário na Carteira de Cooperativas Habitacionais, inicialmente sem estrutura, nem plano de ação. O 1º Encontro dos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (Inocoops), realizado em 1972, sinalizou para o compromisso do Banco em dar suporte ao trabalho social dos agentes. A partir daí, estruturou equipes e definiu diretrizes e o arcabouço metodológico do trabalho social em habitação. Este trabalho passou a ser uma exigência nos programas habitacionais das companhias de habitação e nos programas das próprias cooperativas, a partir de 1975. Ações nesse sentido ocorreram nos programas destinados às populações de baixíssima renda, como o Programa de Erradicação da Sub-Habitação

(Promorar), o João de Barro e o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (Profilurb), bem como nos Programas de Saneamento para População de Baixa Renda (Prosanear).”

Após a extinção do BNH, em 1986, a questão habitacional passou a ser tratada de forma dispersa em diversos órgãos da estrutura governamental federal. À Caixa Econômica Federal coube o papel de agente operador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e assumiu as principais atribuições referentes à habitação popular, ao Banco do Brasil, a regulamentação dos depósitos em poupança. A política habitacional passou a ser de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) por um determinado período.

Paz e Taboada afirmam ainda (2010) que:

“O trabalho social se desenvolvia na área das Companhias de Habitação (Cohabs), através do recurso da Taxa de Apoio Comunitário (TAC), criada em 1973, visando à manutenção dos conjuntos habitacionais e seus equipamentos comunitários ou para o pagamento de assistente social que atuasse nesse novo espaço, executando um plano de serviço social com custo embutido no preço da habitação, que no final era financiada ao mutuário.” (Paz e Taboada, 2010, p. 46)

Esses relatos de Paz e Taboada (2010) nos mostram questões importantes como o caráter administrativo do trabalho social realizado na década de 1970, cuja maior preocupação era com a seleção da demanda e a questão financeira de adimplência pelos moradores em relação às prestações dos apartamentos. Por outro lado, a abertura política no final dos anos 1970 facilitou o desenvolvimento de associações de moradores, cujo foco estava relacionado aos problemas da exclusão sócio espacial.

Diferentemente de outras iniciativas de trabalho social, a partir da década de 1980, a seleção da demanda passou a ser considerada como um quesito importante, mas o trabalho social desenvolvido não se restringia a isso. Havia a preocupação pelo

Governo do Estado do Rio de Janeiro do direito à propriedade com programa Cada Família, Um Lote e também a questão da cidade mais justa e inclusiva a partir das iniciativas de trabalho social desenvolvidas com o Programa Favela Bairro, coordenado pela Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, na década de 1990.

Em 1979, na gestão de Israel Klabin, prefeito do Rio de Janeiro, nomeado pelo governador Chagas Freitas, foi criada a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), com a missão específica de desenvolver serviços assistenciais nas favelas da cidade. A criação da SMDS foi consequência de uma negociação entre a prefeitura e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), tendo resultado no documento “Propostas para ação nas favelas cariocas”, que previa a intervenção nas áreas de educação, saúde e legalização da propriedade. (Silva Junior, 2003, p. 47).

Entre 1980 e 1990, o foco de atuação do trabalho social foi ampliado e passou a incluir o componente ambiental nos debates e em propostas de recuperação de áreas degradadas bem como na geração de trabalho e renda a partir de ações voltadas ao meio ambiente. Nessa mesma época (1980), o trabalho social adquiriu um caráter menos administrativo e orientava-se no sentido de que o mutuário se assumisse como cidadão com consciência de seus direitos e deveres e da importância de sua participação ou protagonismo social. (Paz e Taboada, 2010, p.46)

De acordo com Leitão e Freitas (2013, p. 5), durante os anos 1980, vários programas habitacionais em regime de mutirão ou de ajuda mútua foram desenvolvidos com graus diferenciados de participação comunitária e utilizando amplamente mão de obra não remunerada e alcançaram resultados diversos, no que se refere ao custo das moradias (quando comparado com o das unidades habitacionais construídas de forma convencional, por empreiteiras) e ao atendimento das necessidades e expectativas dos usuários.

Após as eleições de 1982, com a vitória do Governador Leonel Brizola, várias áreas foram ocupadas irregularmente em curto espaço de tempo. Nessa época, o governo decidiu por incluir as favelas dentro de um amplo programa de infraestrutura urbana

que teve como objetivo prover sistemas de água e esgoto, luz e acessibilidade bem como garantir a propriedade dos imóveis através de um programa de regularização fundiária denominado “Cada Família, Um Lote”, como mencionado anteriormente.

Era uma tentativa de contribuir para a consolidação das comunidades faveladas, mesmo considerando que a questão da legalização jurídica não se constituía como uma tarefa fácil de ser realizada. Esta pode ser considerada como a primeira vez que o Poder Público investe em um programa de não remoção da população das favelas para bairros mais distantes e que passa a garantir o direito de permanência das famílias nos locais em que viviam, reconhecendo o direito à posse. Este programa, segundo Soares Gonçalves (2013, p.15) *“provocou uma revolução no interior das favelas. Além das melhorias urbanísticas decorrentes das intervenções, a segurança da posse estimulou a substituição progressiva dos barracos de madeira por construções sólidas e duráveis e permitiu a multiplicação e a diversificação das atividades comerciais”*.

Ainda segundo o autor (2013):

“...com uma retórica populista, o governo Brizola procurou assegurar o apoio das associações de moradores, neutralizando toda e eventual ação de resistência às intervenções públicas. Estas associações tornaram-se definitivamente um prolongamento dos poderes públicos, exercendo funções que de fato cabiam ao Estado.” (Soares Gonçalves, 2013, p. 14)

Os projetos de urbanização do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo, implantados na mesma época, são considerados como “piloto” de uma intervenção urbanística abrangente, em contraposição às intervenções pontuais de retorno social questionável, de acordo com Leitão e Freitas (2013, p. 6). O cadastramento das famílias e edificações, bem como a elaboração do projeto foi iniciado em 1984 e concluído em 1986. O programa previa a titulação dos lotes já ocupados sendo que a duração desse processo foi bastante demorada e variou de uma comunidade para outra. Até o ano de 2015, ainda estava em processo a titulação definitiva feita

através do Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro dos lotes das comunidades do Pavão-Pavãozinho-Cantagalo. Essa demora se justifica pelo obstáculo de identificar o proprietário legal, bem como pelos problemas enfrentados junto aos cartórios que complexificavam e ainda dificultam a gratuidade das certidões e registros. Mas foi a partir desse Programa que se pode identificar uma mudança cultural nas famílias que vivem em favelas. Os barracos de madeira e papelão deram lugar a casas de alvenaria, mais sólidas e de difícil remoção, comparando-se a precariedade e vulnerabilidade das casas de madeira conforme observado em registros.

Ilustração 2: Foto Morro do Cantagalo- aspecto da moradia



Morro do Cantagalo- Década de 1980

Foto: <http://rioonwatch.org.br/?p=10564#prettyPhoto>

Soares (2015, p.29, *apud* Burgos, 2006) reforça esta ideia ao afirmar que durante o governo Brizola foi desenvolvida uma agenda social especialmente voltada para as favelas e que houve mudanças importantes no que diz respeito à

política de direitos humanos, que propunham uma nova conduta policial diante dos moradores das favelas.

A criação em 1979 da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e a implementação de ações como o projeto “Todos Juntos, Participando” – Projeto Mutirão – já apontavam para uma mudança na relação entre a administração municipal e as comunidades faveladas e propunha a participação dos moradores na realização das obras de urbanização, de modo não só a reduzir custos, mas também a ampliar as possibilidades de intervenção da população nas ações promovidas pelo poder público. Nesse sentido, foram realizadas obras de saneamento básico, definidas a partir de prioridades estabelecidas pelos moradores e associações envolvidas. De acordo com Soares Gonçalves (2013), “*este programa pode ser considerado como uma espécie de prefácio do projeto Favela Bairro*”.

De acordo com Mendes (2006):

“A SMDS resultou de uma negociação entre a Prefeitura e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). Tinha como missão específica, além do desenvolvimento de serviços assistenciais nas favelas, a organização de um Cadastro de Favelas da Cidade do Rio de Janeiro. Desse acordo foi elaborado um documento, intitulado “Propostas para a ação nas favelas cariocas” (1980), que buscava uma metodologia básica para intervenção em favelas prevendo ações nas áreas de educação, saneamento, saúde e legalização da propriedade, buscando definir um novo caminho para a atuação do poder público. (Mendes, 2006, p.113)

O modelo elaborado pela SMDS trazia uma proposta de abordagem de desenvolvimento por área, para serviços básicos, baseada em três conceitos: integração funcional, integração espacial e participação da população. Tinha “como ponto de partida a identificação dos sistemas informais locais de atendimento, (...) [incluindo] grupos de trabalho ou projetos

realizados em saúde, saneamento, educação ou cuidado de crianças, construção de espaços comunitários, recreação, etc. (SMD/Unicef, 1980, p.49)”.

Segundo Fontes e Coelho (1989), a importância política e o baixo custo no Projeto Mutirão foram os fatores que propiciaram seu crescimento do ponto de vista da quantidade de obras executadas. Até agosto de 1988 foram realizadas 271 obras em 127 comunidades, o que significou uma atuação de 26% das favelas cariocas (Fontes e Coelho, 1989 p.54).

Novamente, identificamos nas iniciativas da SMDS, no final da década de 1970, a realização de um tipo de trabalho social, cujo formato também se baseou na participação da comunidade em diferentes etapas do processo de urbanização de comunidades, inclusive agregando o componente de geração de renda através do programa de mutirão.

No primeiro governo Brizola (1983 – 1987), os movimentos sociais voltaram a ter um papel de destaque na sociedade. As associações de bairro passaram a ser o novo *front* da luta política. Dentro das favelas, o cenário não foi diferente, com o fortalecimento e a rearticulação das associações de moradores.

Segundo Cavalliere (1986, p. 31), ao analisar a atuação do Governo Brizola nesse período:

“A atual orientação governamental reconhece oficialmente as favelas como uma das soluções habitacionais acessíveis a populações urbanas carentes e atua sobre elas no sentido de melhorar a sua qualidade de vida. Tal orientação se baseia em alguns pressupostos fundamentais:

- Eliminação definitiva das remoções em massa;
- Regularização jurídica dos assentamentos, através da titulação da propriedade de seus ocupantes;
- Reconhecimento da cidadania dos favelados, através da

legitimação de suas associações representativas, da abertura de canais de participação junto ao Estado e do atendimento de suas reivindicações;

-Estabelecimento de programas permanentes nos órgãos governamentais e nas empresas públicas para a regularização da prestação dos serviços urbanos e comunitários;

-Ampliação significativa dos recursos financeiros destinados a obras e programas sociais para as áreas faveladas. “

Em síntese, esta década de 80 pode ser considerada como aquela que teve iniciativas em relação ao trabalho social que diferem dos anos anteriores. De acordo com Leitão e Freitas (2013, p. 5), *“foram iniciados vários programas habitacionais em regime de mutirão ou de ajuda mútua com a utilização de mão de obra da própria favela e com participação comunitária em processos de decisão.”* Também nessa década, o Governador do Estado Leonel Brizola inicia o programa Cada Família um Lote para garantir a segurança da posse e a não remoção da população das favelas. Além disso, iniciou um programa de infraestrutura urbana em parceria com as companhias de gás, a Cedae, e a Light, visando ampliar e garantir o abastecimento de água, o esgotamento sanitário e o fornecimento de luz nas comunidades. Com essa mudança na condução dos projetos nas favelas, o Governo do Estado deu aos movimentos sociais um papel de destaque na sociedade.

Essas iniciativas do Poder Público na década de 1980 procuravam demonstrar uma mudança na conduta das políticas habitacionais voltadas à população de baixa renda, respeitando mais o morador da favela, seu local de moradia, acabando com as políticas de remoção e buscando ampliar os direitos e garantir a posse da terra. Além disso, buscava o maior envolvimento da população através de projetos de mutirão não remunerado bem como a participação mais direta dos moradores nos debates. Importante ressaltar que estas iniciativas eram realizadas tanto pelo Governo do Estado quanto pela Prefeitura do Rio de Janeiro.

Na década seguinte, em 1992, foi lançado um Plano Diretor e dois anos mais tarde, o Programa “Favela-Bairro”, durante as gestões de César Maia como prefeito (1993-1996; 2000-2004; 2004-2008), e que teria por objetivo viabilizar “a implementação de

melhorias urbanísticas, compreendendo inclusive obras de infraestrutura urbana, acessibilidade e criação de equipamentos urbanos que visavam através dessas ações obter ganhos sociais, promovendo a integração e a transformação da favela em bairro⁶.

De acordo com Souza (2003, p.23), durante a implementação do Favela-Bairro foi criado o Grupo Executivo de Assentamentos Populares (Geap), com a função de definir a base da política social e urbanística da Prefeitura. Paralelo ao trabalho desse grupo, o prefeito tomou outras medidas, dentre as quais: negociação junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), visando uma linha de financiamento; criação de uma Secretaria Extraordinária de Habitação e instituição do Programa de Urbanização e Assentamentos Populares, conhecidos pela sigla Puap que, posteriormente, passou a ser conhecido Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio e Janeiro (Proap-RJ). Em 1994, a Secretaria Extraordinária de Habitação iniciou uma programação, visando dar concretude às propostas do Proap-RJ. O BID, por sua vez, respondeu afirmativamente à solicitação da Prefeitura do Rio de Janeiro, só que destinando a maior parte de seus recursos a um dos programas sugeridos pelo Geap, o Programa Favela-Bairro. Esses acontecimentos aceleraram a proposta de se urbanizarem as favelas. O Programa foi inicialmente implementado em comunidades de porte médio, com 500 a 2.500 domicílios, representando 40% do universo total de favelas. No começo, a meta era atender 16 comunidades, considerando também a metodologia adotada para a execução das obras que tinham tanto critérios técnicos quanto políticos para escolha das áreas. Mendes (2006) afirma que:

"Dentre as obras principais estava a questão do saneamento básico, sistema de drenagem, sistema viário, canalização de rios, reflorestamento ou arborização, iluminação pública, coleta de lixo, construção de equipamentos comunitários, creche, relocação de moradores, praças e parques, equipamentos esportivos, construção de passarelas ou pontes e programas de geração de renda." (Mendes, 2006, p.125)

⁶ Programa Favela-Bairro – Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1998.

Segundo o então Secretário Municipal de Habitação à época, Sergio Magalhães:

“A mudança que se estabeleceu na década de 1990 nas intervenções municipais foi a de contrapor-se à ideia de resolver somente o déficit habitacional existente, substituindo-o pela noção da superação do déficit urbano através da “produção de cidade.”

Para Mendes (2006, p.3):

“As principais propostas para integrar as áreas de favela ao tecido urbano da cidade compreendem a complementação ou construção de estrutura urbana principal, a oferta de condições ambientais para a leitura da favela como bairro da cidade, a introdução de valores urbanísticos da cidade “formal”, a inserção das favelas no processo de planejamento da cidade, a implementação de ações de caráter social (creches, programas de geração de renda e capacitação profissional e atividades esportivas, culturais e de lazer e a regularização fundiária).”

Na visão de Burgos (1998),

“Existem elementos negativos ao Programa Favela-Bairro que podem ser verificados nos seguintes aspectos: alcance limitado do programa, não oferecimento de novas opções habitacionais, concentração em políticas corretivas, integração entre favela e bairro restrita à questão físico-urbanística e a tímida participação popular.”

Para Rios (2002, p.76),

“As principais lacunas desse programa de urbanização seriam a ausência de uma efetiva participação popular organizada no processo de planejamento e implementação dos projetos e a

pouca ênfase dada aos programas de promoção social dos moradores das comunidades atendidas.”

Para Lopes e Martins (2010, p. 6):

“Uma característica do Programa Favela-Bairro se deu na questão de sua elaboração: foi um típico planejamento tecnocrático, devido aos projetos de intervenção terem saído direto das pranchetas dos técnicos da Prefeitura e dos escritórios de arquitetura para as favelas, havendo apenas uma mediação política pela escolha das localidades a serem implementadas.”

Por outro lado, segundo Pasternak Taschner (1998, p.15),

“Haveria componentes inovadores nesse programa, com destaque ao fornecimento do saneamento básico com padrão aceitável, o reordenamento da favela, conectando-a com ruas da cidade e criando áreas de uso coletivo, o fornecimento de serviço social e a legalização da terra.”

Pasternak Taschner (1998) aponta ainda outras inovações relevantes como a parceria firmada entre a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no financiamento dos programas de urbanização, e, no que diz respeito ao desenvolvimento propriamente dito do projeto urbanístico, a *“tentativa de uma aproximação holística, através do uso de participação social já no próprio desenho”*.

Pelas informações obtidas na Prefeitura do Rio de Janeiro em pesquisa documental e em entrevistas já realizadas com arquitetos e sociólogos que participaram do Programa, na maioria dos casos, a participação da população se dava a partir de um processo de apresentação do projeto, onde os moradores eram convocados em uma “assembleia geral” para expor o programa e a empresa contratada iria então realizar workshops relacionados a temas específicos. De acordo com dados da

Prefeitura obtidos através do site oficial, na primeira etapa do programa as ações sociais foram realizadas pelo próprio órgão governamental, voltadas à capacitação de moradores, oferta de cursos de informática, aumento da escolaridade, entre outros. Esta fase foi concluída em dezembro de 2000, com intervenções de grande porte em 62 comunidades, entre favelas e loteamentos, tendo beneficiado diretamente mais de 250 mil pessoas.

Para uma das idealizadoras do Programa Favela-Bairro, a arquiteta Maria Lucia Petersen (2004) em entrevista a revista Vitruvius afirma⁷:

“Era preciso abrir outras alternativas de políticas sociais nas favelas que fossem além dos programas institucionais que existiam no âmbito do Poder Público municipal. É ter a compreensão de que o Favela-Bairro não é um fim em si, mas sim o início da integração sustentável das favelas à cidade.”

A década de 1990 foi marcada pelo lançamento e implantação do Programa Favela-Bairro que, conforme diz Mendes (2006, p. 118):

“Tinha como objetivo construir ou complementar a estrutura urbana principal (saneamento e democratização de acessos) das favelas consolidadas e oferecer condições sociais e ambientais de transformação e integração da favela como bairro da cidade, visando atender comunidades de médio porte (entre 500 e 2500 domicílios).”

Em sua dissertação Mendes (2006, p.118) cita Le Cocq d’Oliveira que conclui que a proposta de intervenção em favelas contida no Plano Diretor teve como causa de sua elaboração “a omissão do poder público em relação à segregação urbanística, tornando a cidade um produto da assimetria do mercado” (Le Cocq d’Oliveira, 1999, p.103) e como princípio “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” (Idem) na busca de uma cidade “urbanisticamente equilibrada” (Idem). Para

⁷<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/entrevista/05.019/3327?page=3> consultado em 17/10/2017

a autora (1999), a questão principal está centrada em “assegurar o direito social da moradia e reduzir o déficit habitacional, por meio do controle de uso do solo urbano” (Idem).

Outro aspecto importante relatado por Mendes (2006, p.120) em relação ao Favela-Bairro é:

"A grande variedade dos objetivos apresentados pelas equipes permite compreender a visão dos técnicos sobre as favelas, e o conceito que têm sobre essas áreas. Na análise das propostas pôde-se identificar a predominância de alguns pontos determinados como objetivo central, que podem ser agrupados nas seguintes categorias: melhorias ambientais, planejamento integrado, integração, transformação e mobilização social da população atendida, intervenções físicas, tratamento da imagem e valorização/criação da identidade local.

Os objetivos focados nas melhorias ambientais previam a recuperação do ambiente e equilíbrio ecológico das favelas e a promoção da qualidade de vida para os moradores das favelas. As propostas de planejamento integrado foram baseadas nos anseios da comunidade, no respeito às características locais da favela, no aproveitamento dos investimentos públicos e na utilização racional dos recursos, onde algumas equipes ressaltaram a necessidade de uma metodologia flexível e compreensiva concentrada em aspectos ligados à estrutura urbana e ao meio ambiente, privilegiando a participação dos moradores em todas as etapas de elaboração das propostas."

A segunda fase do Favela-Bairro, de 2000-2005, denominada Proap II, começou durante o mandato do Prefeito Luiz Paulo Conde (1997-2001) e continuou durante o segundo mandato de César Maia (2001-2005). Nessa segunda etapa, iniciou-se a

urbanização de 89 favelas e 17 loteamentos, com o investimento de mais US\$ 300 milhões (com contrapartida de 40% da Prefeitura). Dessa vez, US\$34,5 milhões passaram a ser destinados especificamente aos programas sociais, procurando beneficiar aproximadamente 321 mil pessoas. Nessa segunda fase, destacaram-se três componentes: urbanização integrada, envolvendo obras de infraestrutura e o trabalho social realizado a partir de iniciativas voltadas à atenção a crianças e adolescentes, incluindo a construção de creches bem como atividades artísticas e desportivas para jovens entre 15 e 17 anos projetos de geração de trabalho e renda com cursos de capacitação e aumento da escolaridade de adultos. Outra iniciativa foi a qualificação de prestadores de serviços, orientando-os na gestão de seus negócios bem como incorporação de ações das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) na execução de programas sociais. Por fim, uma iniciativa bastante importante foi a criação dos Posto de Orientação Urbanística e Social (Pouso) concebidos pela Secretaria Municipal de Habitação (SMH) para prestar apoio técnico no local, garantir a segurança e introduzir regulamentos na construção nas favelas. A Prefeitura criou esses postos descentralizados com o intuito de ajudar a integrar as favelas à cidade formal através da regularização urbana.

Segundo levantamento feito por Luna (2007) em publicação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam, 2002), o número total de famílias atendidas pelo Programa Favela-Bairro foi de 129.553, em 158 comunidades e que correspondiam a 9% do total da população da cidade do Rio de Janeiro.

Diferentemente das afirmativas de Burgos (1998), José Arthur Rios (2002) e Lopes e Mendes (2010), entendemos que os avanços alcançados pelo Programa Favela-Bairro em dezenas de comunidades do Rio de Janeiro foram inegáveis. Não somente relacionados às questões físicas e de urbanização integrada das comunidades, mas principalmente relacionadas às iniciativas de envolvimento dessas, desde a concepção dos projetos até a finalização dos mesmos. Acreditamos na existência de um planejamento de fato para intervenções nas 158 diferentes comunidades e que tal ação não foi meramente tecnocrática. Os debates ocorriam de maneira frequente, a participação foi ampliada, além de outras iniciativas pioneiras relacionadas ao trabalho social, como projetos de geração de renda e de qualificação realizadas a partir da demanda dos moradores, além da proposta da

implantação de um Posto de Orientação Urbanística Social dentro da favela no intuito de apoiar reformas e ampliações nas moradias com suporte técnico de arquitetos.

A segunda etapa do Programa Favela-Bairro a partir de 2000 foi precursora nos investimentos do PAC em favelas do Rio de Janeiro e teve como um dos principais objetivos a integração destas áreas de favelas à cidade formal através da preservação dos espaços construídos, dos investimentos em infraestrutura, na construção de equipamentos públicos de qualidade e do incentivo a questão da participação popular no processo de elaboração e implantação dos projetos de urbanização. A questão social pode ser entendida como um esforço em encontrar soluções que minimizem o passivo físico e ambiental dessas áreas. Outro aspecto importante foi a visão integrada de conjunto do programa com intervenções mais amplas e gerais ao invés de intervenções pontuais que ocorriam no passado.

Esse modelo serviu de inspiração aos projetos desenvolvidos no PAC pelo Governo do Estado lançado em 2007 tanto em relação ao conceito de urbanização integrada quanto na questão do trabalho social desenvolvido pelo Poder Público. No final do Programa Favela-Bairro, na década de 90, as ações nas comunidades de baixa renda voltaram a ganhar destaque com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, pelo Governo Federal.

Diante das reflexões descritas sobre o trabalho social, podemos afirmar que, ao longo das últimas décadas, essas iniciativas de cunho social se apresentaram de várias formas e em diferentes dimensões de acordo com as políticas governamentais vigentes. Essas políticas, em encontro com as diferentes realidades e as práticas executivas, serviram para balizar as ações e diretrizes formuladas pelo Ministério das Cidades para o PAC Social a partir de 2007.

Como Rosa (2014) afirma:

“Deve-se ir além do entendimento de que o combate ao déficit habitacional está restrito à construção de unidades habitacionais, uma vez que implexos a ele estão também o

direito à cidade e ao acesso a novos patamares de cidadania e qualidade de vida. A visão multidimensional da realidade impõe que o trabalho social nos Programas de Habitação de Interesse Social, sob o controle social, supere os limites da ação localizada, buscando não só a inserção social das famílias, mas também a inserção urbana dos empreendimentos.” (Rosa, 2014, s/p).

Ilustração 3: Linha do Tempo elaborada a partir da síntese de trabalho social em favelas cariocas a partir de 1940

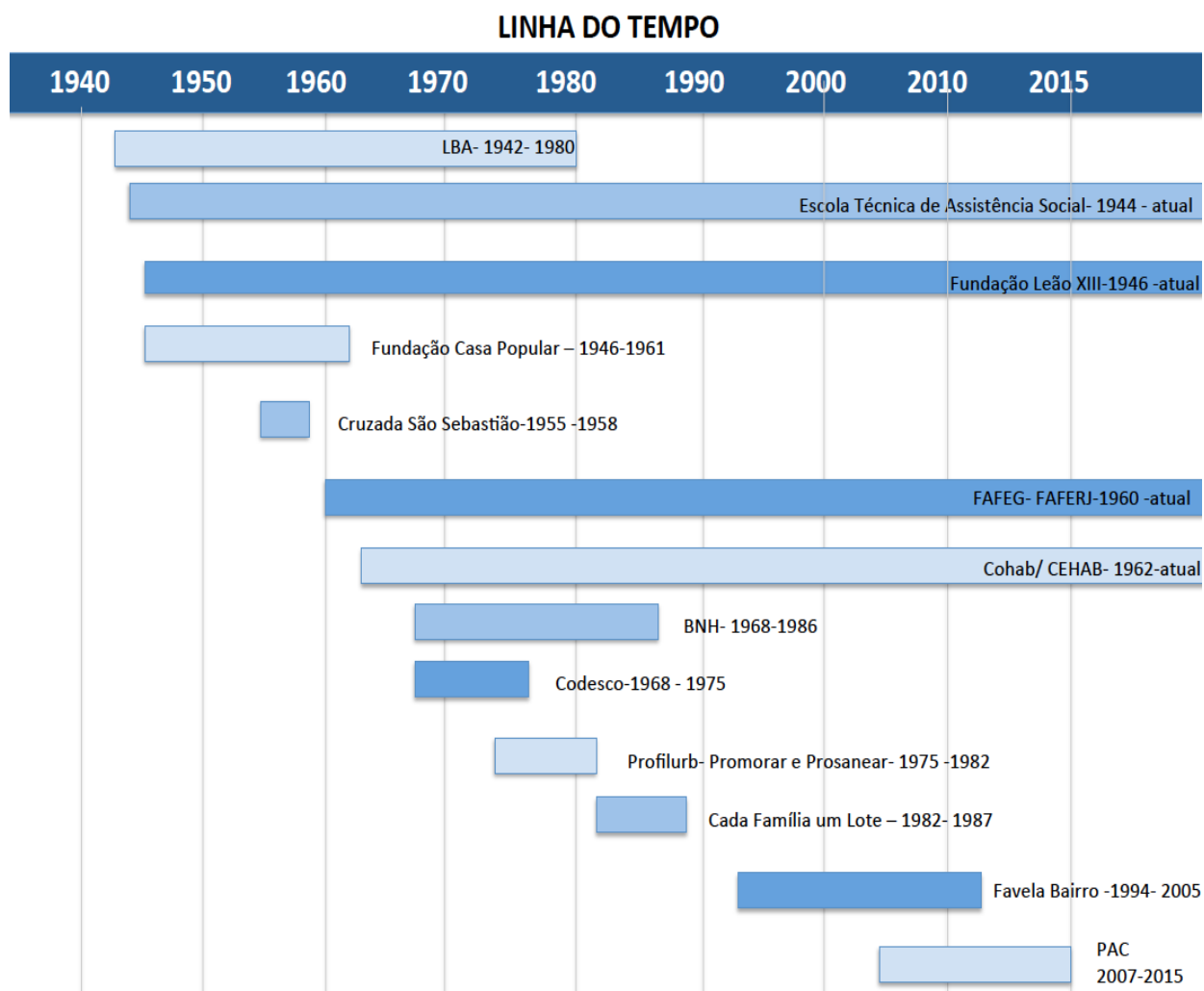


Gráfico elaborado pela autora

1.3 O PAC e a inspiração em Medellín

O Programa de Aceleração do Crescimento lançado, em 2007, pelo Governo Federal destinou ao governo do Estado do Rio de Janeiro R\$ 1.680.117.408,00 (Um bilhão, seiscentos e oitenta milhões e 408 mil)⁸ para investimentos em três diferentes comunidades de baixa renda do estado: Complexo do Alemão, Mangueiras e Rocinha, de um total de cinco favelas contempladas (inclui-se ainda Pavão-Pavãozinho-Cantagalo e Morro do Preventório⁹). A escolha das três favelas se deu por critérios técnicos e políticos. As outras duas, Pavão-Pavãozinho-Cantagalo e Morro do Preventório, eram locais onde já haviam sido iniciadas obras antes de 2007, mas que foram paralisadas por falta de recursos e retomadas como sendo obras do PAC. O Governo do Estado, juntamente com Governo Federal, visitou outras áreas e identificou que a prioridade na escolha eram as questões da precariedade urbanística, da violência e da falta de emprego e renda para definição das comunidades que estariam sendo contempladas com um programa da magnitude do PAC. Em termos técnicos era necessário ter dados sócio econômicos e uma caracterização de cada uma delas que pudessem servir de base conceitual ao desenvolvimento dos projetos. Os projetos de arquitetura, urbanismo e engenharia foram elaborados através de consórcios de empresas de projetos contratados pelo Governo do Estado através da Secretaria de Estado de obras, com supervisão da Empresa de Obras Públicas (Emop).

Os diagnósticos e levantamentos iniciais foram obtidos através de diferentes formas. No caso da Rocinha, o Governo do Estado havia lançado um concurso de ideias através do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB-RJ) que resultou num amplo diagnóstico da área. No caso do Complexo do Alemão e Mangueiras, ambas haviam sido contempladas com a elaboração de diagnósticos contratados anteriormente pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Além deste material teórico, a escolha feita pelo Governo do Estado levou em conta indicadores em

⁸<http://www.emop.rj.gov.br/trabalho-tecnico-social/pac-1/>

⁹O trabalho social desenvolvido nestas duas favelas teve metodologia diferente das demais. As obras já existiam antes de 2007, mas estavam paralisadas e com lançamento do PAC foram incluídas para continuação.

termos de violência, falta de infraestrutura, de emprego e renda obtidos através de dados secundários.

Os recursos do PAC foram então destinados a projetos, obras de urbanização nas favelas, regularização fundiária e trabalho social nessas comunidades. No PAC, foi instituída a diretriz de trabalho social em apoio às obras a partir da exigência do Governo Federal e foi considerada pelo Poder Público de fundamental importância, pois vislumbrava uma mudança importante na execução e gerenciamento dos projetos e obras, principalmente pela exigência da participação popular nos espaços de decisão dos projetos desde a etapa denominada pré-obras (três meses antes do início das obras) até o pós-obras (seis meses após a finalização das mesmas). Esta etapa denominada pré-obras foi definida pela equipe do trabalho social e serviu para que a equipe, que estava sendo contratada e capacitada para acompanhar o trabalho social em campo, conhecesse melhor as propostas e projetos que estavam sendo elaborados pelos escritórios de projetos de arquitetura e urbanismo.

Para o desenvolvimento de todo esse processo, é importante mencionar que serviu de inspiração a experiência realizada em outro país: a comunidade de Santo Domingo, em Medellin, Colômbia. Durante os trabalhos de urbanização dessa comunidade colombiana, o trabalho social foi adotado como proposta complementar aos projetos.

E, em virtude desse processo de inspiração, vamos descrevê-lo em síntese. Para o Prefeito de Medellin, Sergio Fajardo (2006, p.9), a zona oriental da cidade, especificamente dos 11 bairros de influência do sistema de metro da cidade tiveram uma grande oportunidade com o Proyecto Urbano Integral (PUI), que foi um compromisso da administração (2004-2007) com uma área carente de investimentos físicos e sociais e que aguardava por uma proposta de desenvolvimento e melhoramento da qualidade de vida de 150 mil habitantes.

Em 2002, a empresa Metro de Medellin iniciou a execução do teleférico na zona denominada nororiental da cidade. De acordo com a proposta, a intervenção previu além do sistema integrado de transportes, a reurbanização de 9 mil m² de áreas ao redor das estações, o melhoramento da acessibilidade e o plantio de árvores nas

encostas do Morro de Santo Domingo Savio. Antes mesmo do início das obras, e de acordo com uma proposta da empresa do metro local, foi iniciado um projeto social chamado Cultura Metro. Este projeto buscou vincular a população que vivia na área através de atividades lúdicas, culturais e de formação, aumentando o sentimento de pertencimento que havia sido perdido por muitos anos. (Cardenas, 2006, p. 16)

Historicamente, essa região começou a ser ocupada desde a década de 1940 com a formação dos primeiros assentamentos que hoje compreendem as Comunas 1 e 2 e que foram aumentando e passaram a ocupar espaços vazios e muitas vezes áreas de risco a partir da década de 1960. Entre 1980 e 2000 esses assentamentos se consolidaram, mas com características de precariedade habitacional, urbanística, ambiental e social. Em 2004 a Prefeitura decidiu investir recursos em diagnósticos físico-urbanísticos e sociais em áreas que tinham como característica o alto nível de pobreza, causado pela informalidade e baixa qualificação profissional, a baixa escolaridade, o conflito social, problemas de escorregamento, falta de condições de habitabilidade, insegurança e falta de organizações sociais que fossem atuantes no território. (Cardenas, 2006, p. 18)

A partir da escolha das áreas que receberiam os investimentos, a equipe técnica da Prefeitura precisou lidar com um primeiro desafio que era a falta de confiança e credibilidade no Poder Público por parte dos moradores e que tinha como consequência o desinteresse pelas obras, o vandalismo e a deterioração dos espaços públicos existentes. (Cardenas, 2006, p. 21)

A proposta de investimento em áreas vulneráveis estava inserida no Plano de Desenvolvimento de Medellín anos 2004-2007. A mesma tinha “um compromisso com a cidadania e cujo principal objetivo era comprometer a cidade toda, seus habitantes e instituições na própria transformação para um desenvolvimento sustentável, com propostas em várias áreas, motivado pela participação comunitária em função de um governo mais amável e natural, visando a inclusão social e o melhoramento do nível da qualidade de vida em todo o território, assim como o fortalecimento do tecido social.” (Cardenas, p. 22)

Como pude observar em reuniões realizadas na Empresa de Desarrollo Urbano-

EDU e em visitas a campo, a proposta tinha como objetivos principais, a oferta por mais infraestrutura além de garantir a igualdade de oportunidades, de desenvolvimento social e econômico, através de um projeto de intervenção integrada, buscando modificar os componentes sociais e culturais existentes por meio de construção de equipamentos públicos de qualidade como a Biblioteca Parque e o Parque Explora. O resultado da implementação desta proposta de integração se reflete no desenvolvimento e transformação integral das comunidades (componentes físico e social) que eram consideradas mais vulneráveis e que foram transformadas a ponto de serem consideradas como exemplo de boas práticas no campo do urbanismo social ou como eles denominam em Medellin, urbanismo civil-pedagógico.

Dentre os objetivos principais do PUI encontramos:

- Fortalecer as organizações comunitárias, através da capacitação de líderes, da realização de atividades informativas para comunidade, de monitoramento e avaliação do projeto;
- Promover intervenções através do Governo com a participação de um comitê gestor e a formação de “mesas de trabalho” com entidades públicas, setor privado, universidades e agentes de cooperação internacional para garantir o sucesso dos acordos firmados;
- Adaptar o espaço público, através da melhoria das ruas e da construção de parques e praças;
- Promover a mobilidade dos pedestres, com base no plano da ponte pedestres e veículos;
- Construir novos equipamentos coletivos, como as bibliotecas parques, terminais de ônibus, estações de polícia, espaços de desenvolvimento e negócios; espaços públicos para a reuniões, centros de saúde e locais para práticas esportivas;
- Promover programas habitacionais, através da regularização fundiária, revisão da

legalização, melhoria de unidades e construção de edifícios mistos;

- Mitigar a deterioração ambiental por reflorestamento.

A Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) desenvolveu o projeto com base em eixos principais: coordenação interinstitucional, intervenções físicas e participação cidadã. O trabalho foi feito simultaneamente nas áreas de educação, saúde, melhoria do espaço público, nos esportes, recreação e na área de cultura com recursos próprios oriundos das secretarias municipais envolvidas no projeto. Todo o projeto estava embasado em dois componentes: o físico e o social.

O componente físico compreendia as etapas de projeto e a execução das obras visando a melhoria da qualidade de vida, através da habitação, bem como a integração entre as áreas vulneráveis e os bairros da cidade. O componente social garantiu a participação comunitária, visando obter, em um segundo momento, a satisfação dos moradores com as intervenções físicas propostas e possibilitando a apropriação desses espaços pela comunidade que passou a ter seus direitos respeitados.

O que pode ser verificado inicialmente pela equipe técnica foi um descredito muito grande em relação ao Governo, pois a comunidade se sentia abandonada pelo Poder Público, reclamando de obras incompletas e deterioradas pela falta de manutenção. Toda a estratégia de intervenção elaborada pela EDU passou pelo componente social para a chamada “regeneração do tecido urbano e social das comunidades”

Exatamente nesse momento, a equipe social iniciou seu trabalho de aproximação e escuta, buscando entender as reclamações e atender as demandas coletivas, para garantir a confiança da população. Todos eram convidados a participar dos comitês formados, independente de serem líderes comunitários ou simplesmente moradores, ONGs ou representantes de Igrejas e outras associações. Uma das metodologias propostas foi a Oficina do Imaginário (Taller del Imaginário), criada para ouvir os sonhos dos moradores que eram convidados a desenhar seus próprios projetos e demandas. Esses desenhos eram sistematizados pela equipe de arquitetos e

transformados nos projetos e obras físicas.¹⁰ Em termos de projetos de unidades habitacionais, a equipe de trabalho social acompanhava as famílias desde o momento da primeira abordagem, em que a família precisava ser realocada, temporariamente, até a mudança para o novo apartamento.

Segundo a direção da EDU, o sucesso deste projeto teve como base o componente social e a participação da população em todas as etapas de obras e no desenvolvimento dos projetos, até o trabalho de conscientização feito ao final das obras para que a comunidade passasse a cuidar e a respeitar os novos espaços projetados, gerando uma noção de pertencimento.

Para o governo de Medellín, finalizar as obras físicas não significava encerrar o trabalho junto à comunidade. Havia um entendimento que a equipe de trabalho social deveria ser mantida na comunidade, acompanhando a adaptação e o desenvolvimento das atividades após a finalização das obras para que finalmente se apropriassem dos espaços de maneira correta e responsável.

Inspirados no modelo adotado em Medellín, na Colômbia, quando nós o transpusemos para o Complexo do Alemão, decidimos então que seria essencial que os moradores, na etapa inicial, deveriam conhecer os projetos e participar, informando aos técnicos do Poder Público, outras demandas e problemas que necessitariam ser contempladas através das obras. Essas demandas adicionais foram analisadas e, em sua maioria, viabilizadas através de reprogramações no contrato de obras junto à Caixa Econômica Federal.

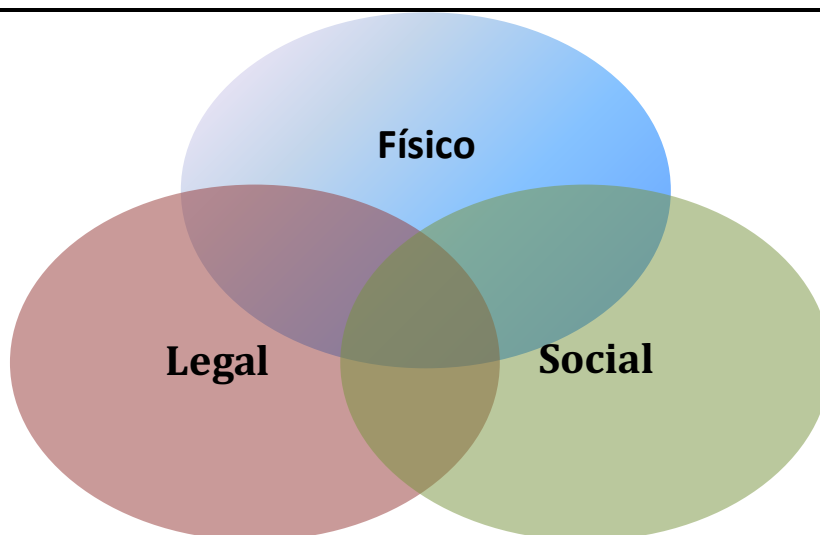
Além desta inspiração de Medellín relatada acima e com base nas orientações do Governo Federal, a partir de 2008, a equipe social do Governo do Estado do Rio de Janeiro elaborou uma proposta metodológica de trabalho social em apoio à realização das obras nas favelas da Rocinha, Complexo do Alemão e Manguinhos.

A proposta do PAC-Social previa a superação das condições adversas de precariedade relacionadas aos componentes do desenvolvimento urbano, da

¹⁰ <http://www.edu.gov.co/site/actualidad/845-iniciaron-los-talleres-de-imaginarios-del-parque-del-rio-medellin>

mobilidade e acessibilidade, além da questão socioambiental, através de um projeto integrado com os temas do social e do legal. A estratégia foi envolver e sensibilizar a população durante a implementação de todas as etapas previstas no PAC do Alemão, através da mobilização e do diálogo com divulgação dos processos e projetos. Nessa diretriz, foi elaborado um amplo projeto de urbanização integrada que se baseava na inclusão dos três componentes: físico, social e legal, entendendo físico como as obras de urbanização; social como o trabalho técnico social a ser implementado e legal como o processo de regularização fundiária proposto.

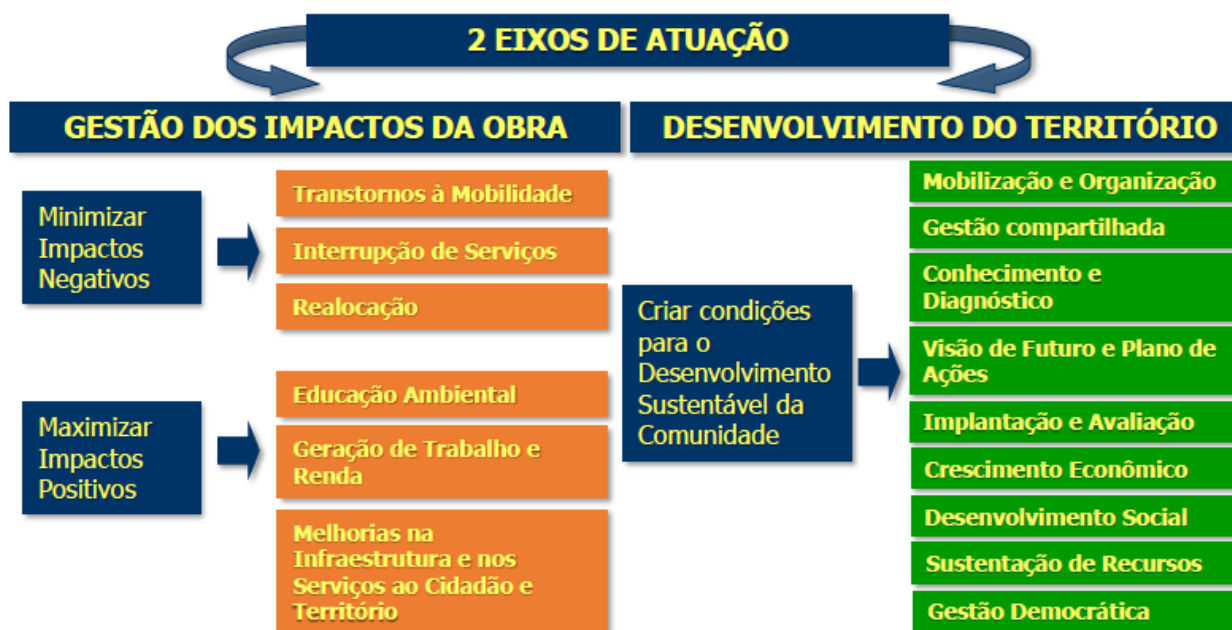
Ilustração 4: Esquema proposto de urbanização integrada-PAC



Fonte: Trabalho Social do PAC
Governo do Estado do Rio de Janeiro

Para alcançar este objetivo, foi idealizada uma metodologia que convidava os moradores ao diálogo permanente por uma cidade mais democrática e justa, que infelizmente não se sustentou com o fim das obras do PAC, como veremos adiante.

Ilustração 5: A proposta de condução:



Fonte: Trabalho Social do PAC
 Governo do Estado do Rio de Janeiro

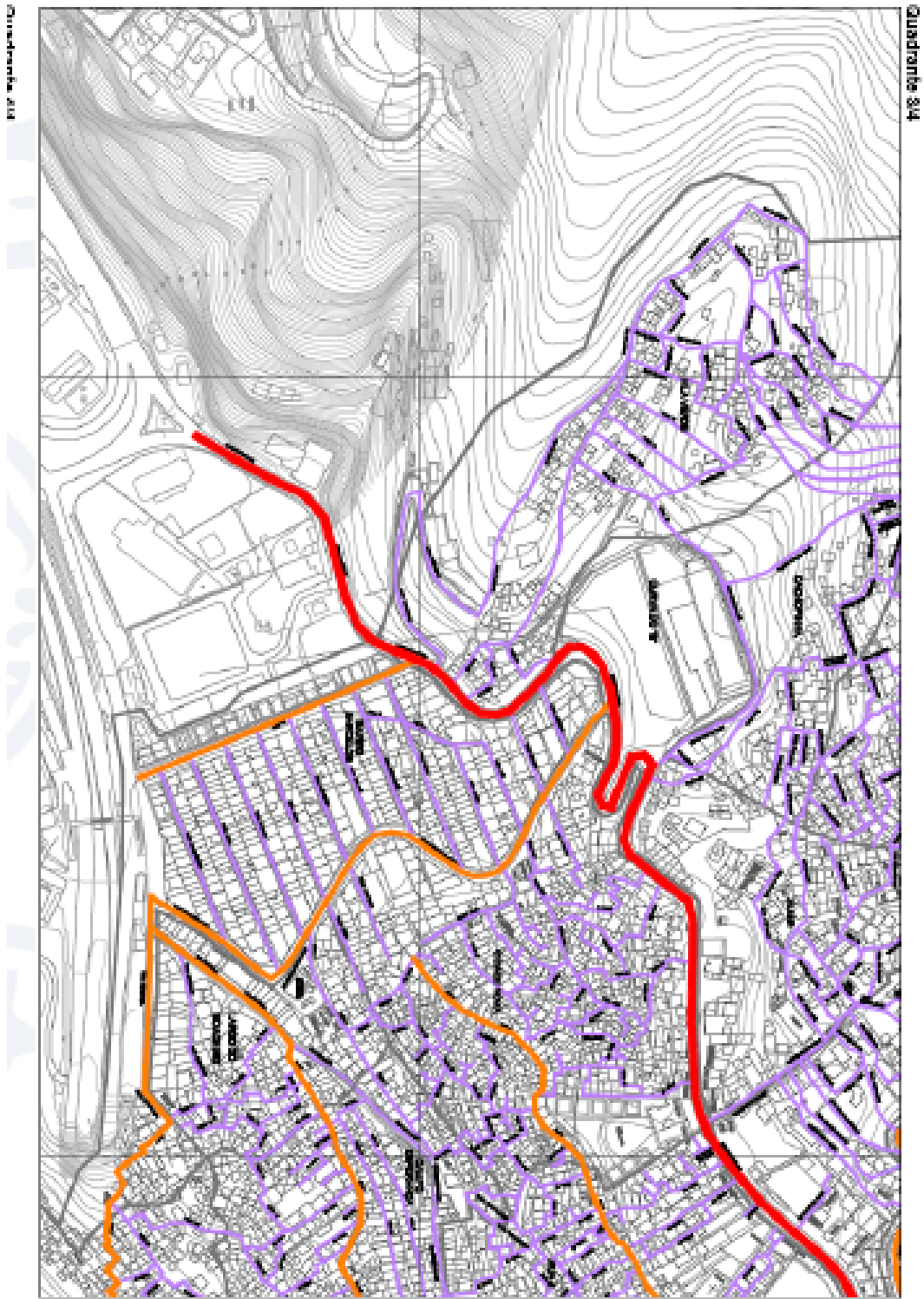
A metodologia proposta era subdividida por temas: trabalho social, censo domiciliar e empresarial e regularização fundiária. Em relação ao trabalho social, conforme esquema acima, o mesmo era dividido em dois eixos: gestão de impacto e desenvolvimento sustentável. A gestão de impacto buscava atuar diretamente no território, minimizando os impactos negativos causados pelas obras tais como interrupção de serviços, transtornos à mobilidade e o processo de realocação que no Complexo do Alemão atingiu diretamente a cerca de 7.000 famílias. Por outro lado, procurava maximizar os impactos positivos que as obras trariam como oferta de empregos nas obras, projetos de educação ambiental e melhoria da infraestrutura existente através da implantação de redes de drenagem, de reforma do reservatório de abastecimento de água, construção de redes para esgotamento sanitário, eliminação de lixões a céu aberto entre outros.

Em termos de desenvolvimento sustentável, a proposta visava criar novas condições de vida, gerando autonomia e buscando trazer o conceito de desenvolvimento permanente na qualidade do habitat, nos indicadores de saúde, educação e renda. Neste sentido, foi realizado um diagnóstico da área que permitiu traçar um plano de desenvolvimento sustentável para o Complexo do Alemão. Este plano fazia parte de um amplo debate com moradores e lideranças sobre a visão de futuro em relação a área. O mesmo resultou numa publicação denominada Plano de Desenvolvimento Sustentável, no ano de 2009, após um ano de reuniões realizadas com moradores, ONGs, lideranças comunitárias. O objetivo principal era o debate sobre qual comunidade se desejava para o futuro, quais os principais anseios dos moradores visando a melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável a partir das intervenções propostas e que desafios precisavam ser enfrentados. Estas reuniões mobilizaram centenas de moradores e que ao final instituíram um Fórum Comunitário para acompanhar a implementação das propostas construídas coletivamente.

Para a realização do censo, foram selecionados, capacitados e contratados 550 moradores da própria comunidade. A capacitação foi realizada pela empresa Listen que foi subcontratada do consórcio de obras. Inicialmente, foi elaborado um questionário fechado, com perguntas para identificar e qualificar cada uma das famílias entrevistadas. Esta etapa do censo foi denominada de censo domiciliar. No Complexo do Alemão, o mesmo foi aplicado com cerca de 22.600 mil famílias entre os anos de 2008 e 2009. O primeiro momento da realização do censo, foi uma etapa denominada de arruamento. Não existiam mapas atualizados da área que pudessem servir de base de orientação para entrada da equipe em campo. Assim foram confeccionados mapas de arruamento feitos pela própria equipe e com base nas observações do território e em imagens do *Google*. Estes mapas foram fundamentais para que se conseguisse realizar o projeto em todas as áreas do Alemão. Após essa etapa de mapeamento, a equipe de campo iniciou o chamado pré-teste onde foram aplicados os questionários em uma amostra da população para verificar se o modelo proposto seria de fato eficiente. Esta etapa teve a duração de um mês e serviu para que fossem feitos ajustes no questionário do censo.

Pela análise preliminar das informações do Censo, a maioria da população local (55%) é formada por jovens com menos de 29 anos, sendo que mais de 10% não tinham nenhum tipo de trabalho remunerado, índice bem superior a média da cidade na época de 6.8%. Cerca de 51% das casas eram chefiadas por mulheres. Outro dado preocupante foi que 8% do total de moradores não tinham nenhum grau de escolaridade e somente 34% estavam cursando a série adequada à faixa etária. Outra pesquisa realizada foi o levantamento das Organizações Sociais que atuavam no território. Na época, mais da metade dessas organizações não eram locais ou nem tinham vínculo com a comunidade. Esses representantes de ONGs foram convidados a participar das reuniões comunitárias e dos grupos temáticos, onde puderam conhecer as propostas do Trabalho Social do PAC.

Todo o processo foi participativo e teve duração de cerca de um ano a partir de 2008 (na etapa denominada pré-obras). Além dos 500 recenseadores, contou com a participação de cerca de 80 mil moradores que responderam aos questionários.



Mapa de arruamento de área no Complexo do Alemão- elaborado por equipe Listen em 2009

É importante mencionar os investimentos alocados no componente social do PAC, na época, foram da ordem de 2.5% do total dos investimentos em obras. Parte deste recurso foi investido na realização do primeiro censo em favelas (domiciliar e empresarial das três favelas - Complexo do Alemão, Mangueiras e Rocinha), realizado através do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Além desse censo, foram implementadas diversas atividades com base em três diretrizes do Ministério das Cidades: mobilização e organização comunitária, geração de trabalho e renda e educação sanitária, ambiental e patrimonial. No caso da metodologia de trabalho social implementada, nas três favelas mencionadas acima, esta proposta teve o censo de favelas como diferencial. As outras duas comunidades que receberam recursos através do PAC não fizeram censo e o trabalho social implementado foi diferente em alguns aspectos metodológicos.

Especificamente no Complexo do Alemão, objeto desta pesquisa, o trabalho social beneficiou indiretamente cerca de 120 mil moradores do Complexo do Alemão, ao longo de oito anos, e teve como principal objetivo a perspectiva de transformar as intervenções físicas em processos de desenvolvimento sustentável. As obras geraram cerca de 3.500 empregos diretos, sendo 60% da própria comunidade do Alemão. Além da geração de empregos, o PAC Social capacitou mais de 5.415 moradores em atividades da construção civil, 120 mulheres capacitadas e contratadas no Programa Mão na Massa, 4.386 jovens habilitados em projetos de educação a distância em diferentes temas como meio ambiente, inglês, montagem de empresas, atendimento ao cliente e pacote office; e como já mencionado, 500 moradores contratados para realização do Censo Domiciliar e Empresarial, além da formação de cooperativas e fortalecimento de organizações sociais.

Indiretamente, acreditamos que a grande maioria dos moradores do Complexo do Alemão foi beneficiada com a construção de equipamentos como escola de ensino médio, creche, centro de capacitação, Unidade de Pronto Atendimento (UPA 24 horas), centro de referência da juventude, Faetec, infraestrutura em geral, além da construção de um teleférico com seis estações e conectado à rede ferroviária. Nesta pesquisa, não entraremos no mérito das obras realizadas e sim do trabalho social, portanto, não detalharemos as referidas obras e o atual status.

Os recursos do PAC visavam atender as diferentes demandas identificadas e definidas a partir das diretrizes do Ministério das Cidades contidas na Instrução Normativa 08¹¹ de 26/03/2009. Dentre as principais ações e atividades realizadas com esses investimentos, destacamos todo o processo de comunicação feito através de folders, cartazes, rádios comunitárias, mídias sociais e contratação de jovens da comunidade para divulgar os projetos através de jornais locais. Além da comunicação maciça do trabalho social, os recursos foram investidos em projetos de capacitação profissional, na formalização de parcerias com instituições privadas, com universidades, com Sesi, Senai e Sesc, em projetos de geração de renda nas áreas de meio ambiente, gastronomia, turismo, ecologia, empreendedorismo, alfabetização de adultos, resíduos sólidos, aulas de teatro, dança e expressão corporal, no aluguel de espaço específico para realização das atividades, denominado Canteiro Social, no pagamento de equipe multidisciplinar, em cursos de educação a distância e na formação de cooperativas e ONGs.

A proposta da criação deste espaço denominado Canteiro Social partiu da observação em campo de que os moradores precisavam de um espaço onde pudessem tirar suas dúvidas quanto à realização das obras bem como serem atendidos por uma equipe multidisciplinar formada por técnicos sociais e arquitetos que buscavam esclarecer questões principalmente relacionadas a realocação das casas que estavam localizadas nas frentes de obras e aos equipamentos que seriam construídos. Este espaço também serviu como local de capacitação, de encontros de moradores, de reuniões e de comitês que aconteciam todas as semanas.

Na época, para 96,3% dos entrevistados, durante o censo realizado pela Listen na comunidade do Complexo do Alemão, o trabalho social na comunidade era feito através de associações de moradores. Um baixo percentual identificava as ONGs como sendo entidades comunitárias que apoiavam/ajudavam em algum trabalho social e, dentro das ONGs identificadas, somente quatro foram mencionadas e mereceram destaque pelos entrevistados.

¹¹www.consultaesic.cgu.gov.br

Neste sentido, e com base nesses resultados, a proposta do PAC Social de investir na formação e empoderamento de organizações locais que atuavam de forma precária na região acreditamos tenha sido importante na consolidação do trabalho social na comunidade. Por isso, a equipe do PAC Social investiu na formação e capacitação de lideranças locais que fundaram ONGs a partir de 2010. Vale ressaltar que essa iniciativa não estava contemplada no projeto original de trabalho social para o Complexo do Alemão e foi decidida pela equipe de coordenação do trabalho social a partir dos dados do Censo realizado e das informações dos moradores que existiam várias iniciativas importantes no Complexo do Alemão, que não prosperavam e não atendiam a um público maior por falta de incentivo e apoio financeiro.

Neste sentido, foram selecionados projetos que fossem ao encontro das premissas do Governo Federal que tivessem iniciativas nas áreas de geração de renda, capacitação, educação ambiental e organização comunitária.

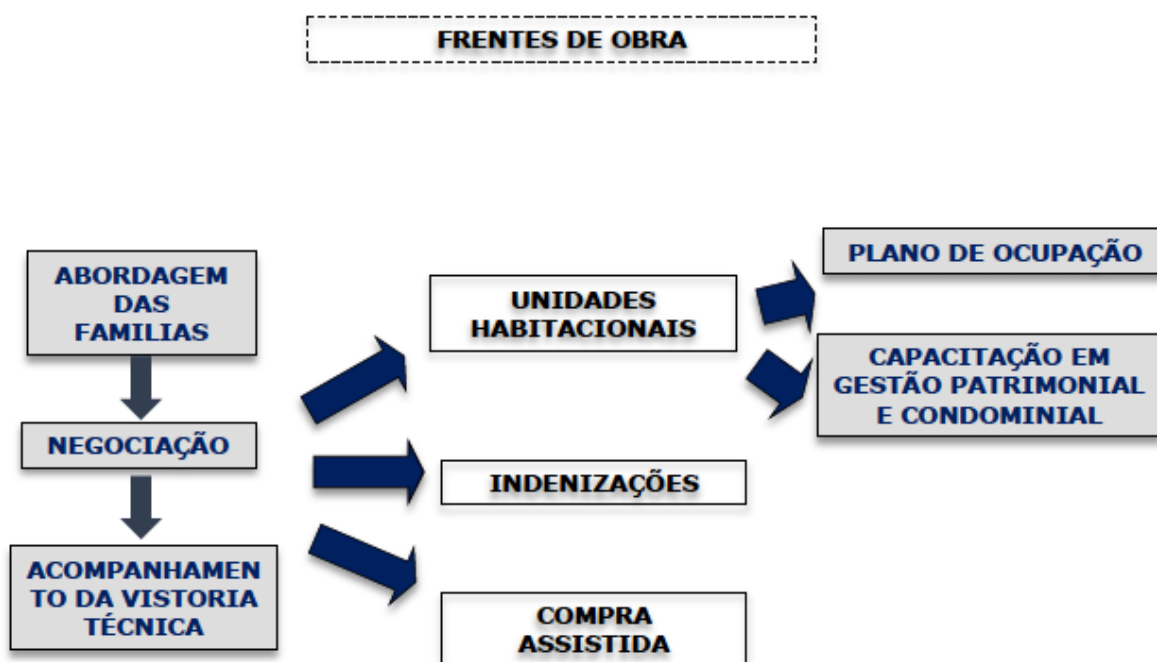
Como já mencionado anteriormente, em termos da dinâmica de trabalho social realizado entre 2008 e 2014, podemos afirmar que as ações sociais do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC – Urbanização de Assentamentos Precários no Complexo do Alemão, foram organizadas com três focos a partir das orientações gerais estabelecidas no Manual Normativo do Ministério das Cidades e operacionalizados no Caderno de Orientação Técnico Social (COTS) pela Caixa Econômica Federal (Caixa): Educação Sanitária e Ambiental (ESA) Geração de Trabalho e Renda (GTR) e Mobilização e Organização Comunitária (MOC).

Estas ações foram consignadas em dois eixos estruturantes: Gestão de Impactos (GI) e Desenvolvimento Sustentável (DS). As ações do eixo de Gestão de Impactos das obras ocorreram durante todo o processo de intervenções físicas e as ações de Desenvolvimento Sustentável foram iniciadas com a seleção de equipe para atuar no censo e ao longo do projeto sofreram alterações, visando ampliar a participação de moradores e ONGs locais, com efetivo protagonismo dos sujeitos coletivos do Complexo do Alemão, incorporando as mudanças sociais advindas da intervenção governamental no plano físico e urbanístico. Especificamente em termos de gestão

dos impactos das obras é importante ressaltar todo o processo de relocação dos moradores que viviam nas chamadas frentes de obras.

Ao longo de um ano foram cerca de 9.608 famílias que passaram pelo processo de negociação, sendo que 3.721 famílias foram realocadas para apartamentos construídos através do PAC e do Minha Casa, Minha Vida. Além destas famílias que optaram pelos apartamentos, 524 preferiram indenização e 1.256 optaram pela compra assistida, quando o Governo auxilia na compra de outro imóvel no Estado do Rio de Janeiro. As demais famílias, até este ano de 2018, ainda não foram atendidas e aguardam a conclusão das novas unidades habitacionais, recebendo o benefício do aluguel social mensal. Abaixo, apresentamos uma síntese do processo de realocação:

Ilustração 7: Fluxograma de realocação



Fluxograma esquemático de realocação.

PAC Social ano 2009

O processo foi conduzido por uma equipe multidisciplinar de arquitetos, estudantes, desenhistas e técnicos sociais habilitados a negociar com famílias e a mediar conflitos. Após a finalização da negociação individual, cada família assinava um

documento de aceitação da proposta oferecida que se transformava num processo para pagamento destas indenizações através da Emop. As famílias que optaram pela compra assistida precisavam identificar outro imóvel cujo valor de venda estivesse próximo ao valor da negociação. A equipe de arquitetos vistoriava estes novos imóveis para autorizar a negociação final.

Ilustração 8: mapa de controle das realocações



Mapa de controle das realocações
 Elaborado pela equipe da Emop
 Ano: 2009



Fotos com processo de negociação

Complexo do Alemão relacionadas particularmente ao trabalho e renda, e que foram identificadas através do Censo e do Fórum Comunitário, entre os anos de 2008 e 2009. Como principais demandas foram elencados o fortalecimento e a atuação das Organizações Sociais Locais, buscar novas parcerias, capacitar os profissionais dessas ONGs, aperfeiçoando os gestores locais e visando o empoderamento de novos atores sociais da própria região. Isto significa dizer que a proposta sempre buscou valorizar as institucionalidades locais e as vocações do território. É interessante mencionar que antes da pacificação, os negócios locais eram em sua maioria informais e geravam renda somente para o dono de seus negócios. Um negócio que florescia na comunidade eram as lan houses já que o acesso à internet era restrito e ainda não eram frequentes os smartphones. Identificou-se cerca de 300 lan houses em toda a área, além de biroskas e pequenos comércios que atendiam aos moradores de maneira precária também eram muito frequentes de se encontrar.

O protagonismo local (ou dos sujeitos coletivos) deve ser sempre compreendido como uma construção social, vinculado a mobilização democrática e produtiva do território. Nesse processo, foi essencial que os atores locais se reconhecessem como sujeitos do seu próprio destino.

Além deste fortalecimento e da mobilização comunitária, em outra dimensão, foram identificados os ativos e potencialidades da localidade, através do estabelecimento de parcerias com instituições locais, buscando o desenvolvimento sustentável na localidade. É inegável que a construção do teleférico por exemplo, passa a ser um importante atrativo não somente para moradores da região, como para turistas nacionais e estrangeiros. O potencial turístico da região que antes era inexistente se tornou um importante fator de geração de trabalho e renda.

Também foram incentivados cursos de capacitação sobre empreendedorismo local visando ampliar a capacidade de atendimento dos negócios na região, não somente para os moradores como para a população que vivia no entorno imediato como os bairros de Ramos e Bonsucesso.

Diante desse investimento em um trabalho social ao longo de sete anos, surgem questões que merecem ser aprofundadas:

- 1) Esses recursos do PAC, alocados no trabalho social em associação às intervenções urbanísticas em favelas, especialmente no Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, surtiram quais tipo de efeito nas comunidades?
- 2) De acordo com representantes de Organizações Não Governamentais locais, até que ponto o trabalho social se mostrou eficaz, eficiente e efetivo durante e após a sua finalização?
- 3) A atuação do Poder Público mais próxima das ONGs locais e dos moradores do Complexo do Alemão possibilitou a sustentabilidade e autonomia das organizações na condução dos projetos?

1.4 O local da pesquisa

O Complexo do Alemão é mais conhecido pelos seus assentamentos informais. Ocupa toda a porção leste da Serra da Misericórdia, no noroeste da cidade do Rio de Janeiro. Espalhado entre os bairros de Ramos, Penha, Olaria, Inhaúma e Bonsucesso, o Complexo do Alemão é dividido em 12 subcomunidades: Morro do Alemão, Grotta, Nova Brasília, Parque Alvorada/Cruzeiro, Alto Florestal, Itararé, Morro da Baiana, Morro do Mineiro, Morro da Esperança (Pedra do Sapo), Joaquim de Queiroz, Fazenda das Palmeiras e Morro do Adeus. Foi a primeira favela a se tornar uma região administrativa (1986) e reconhecida formalmente como bairro em 1993.

Ilustração 10– Mapa do Complexo do Alemão

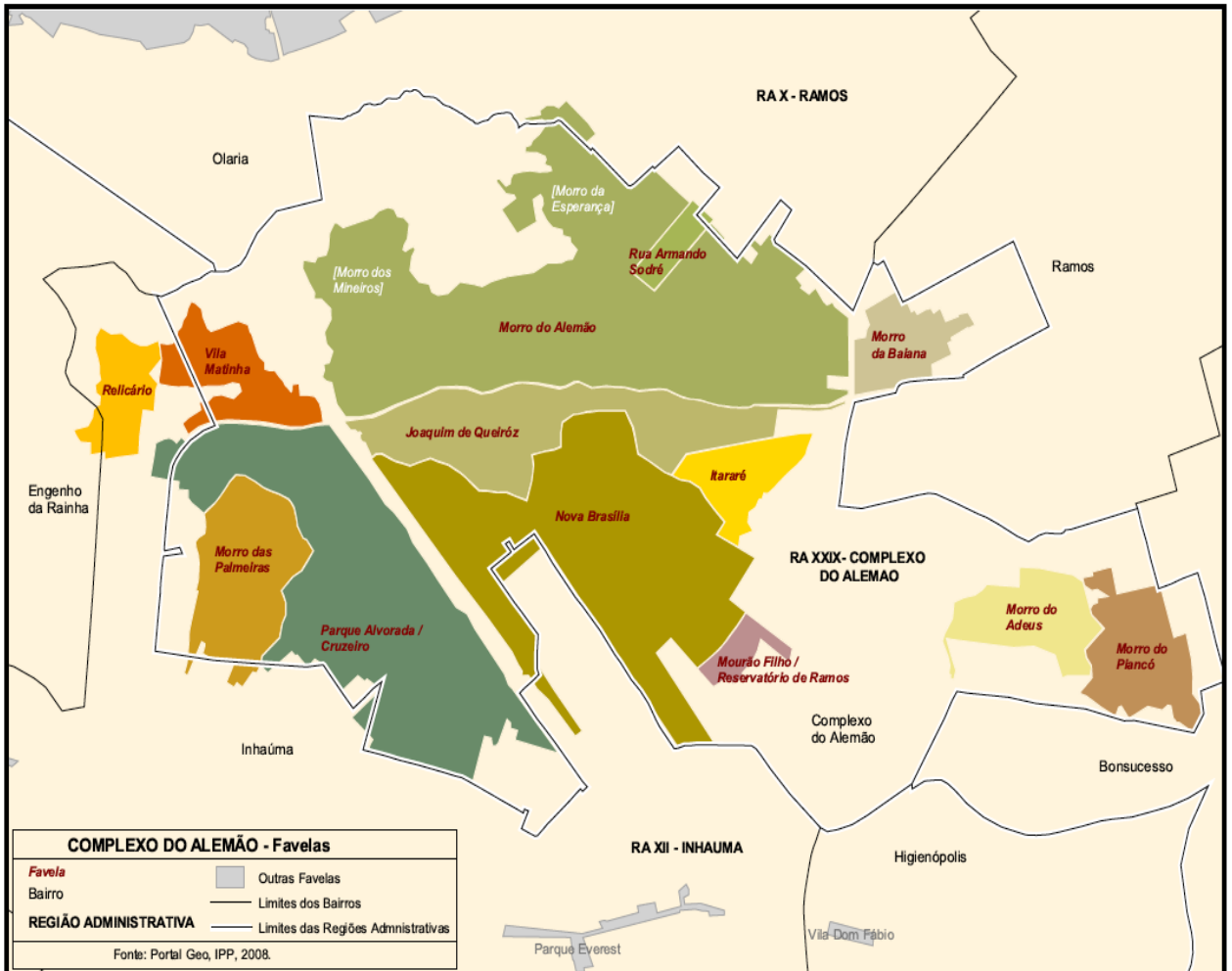


Ilustração 6- Mapa esquemático do Complexo do Alemão

Fonte: Agrar - MPU ano 2009

de planejamento 3 (AP3) definida pela Prefeitura do Rio de Janeiro, na qual se insere o Complexo do Alemão, por ser esta a primeira zona industrial da cidade, próxima ao Centro e bem servida de meios de transporte.

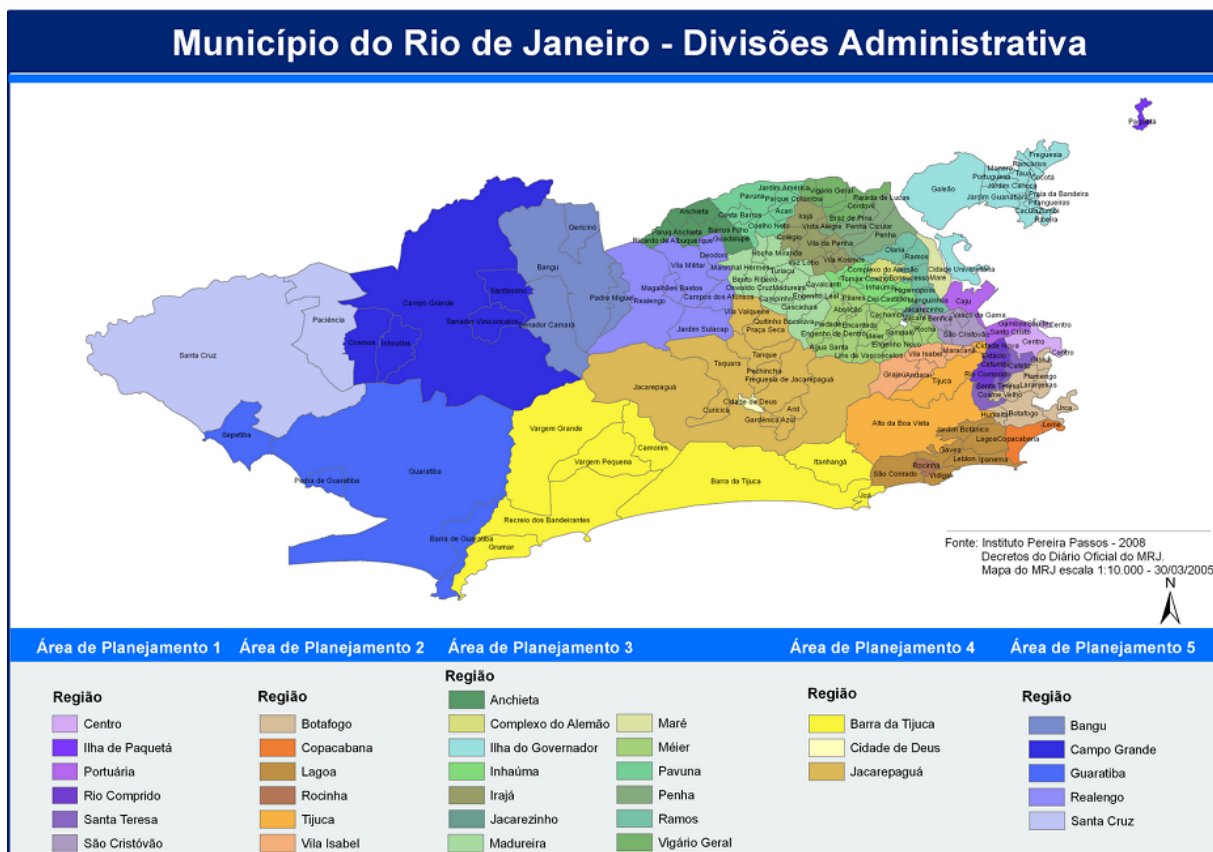


Ilustração 12- Mapa delimitando as Divisões Administrativas

Fonte: http://www.processamentodigital.com.br/wp-content/uploads/2012/05/RJ_Limite_Adm.png

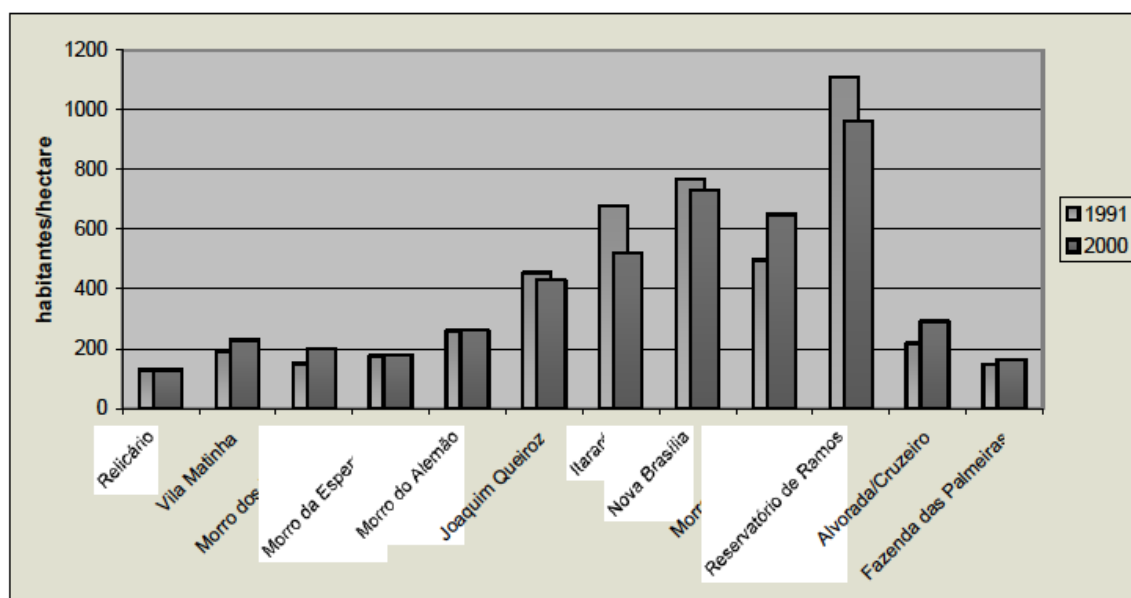
Segundo os moradores, a ocupação do Complexo do Alemão iniciou-se no Morro do Adeus (que na época chamava-se Morro dos Cabritos) e no Morro do Alemão que tinham seus domicílios construídos com zinco ou estuque. Nas décadas de 40 e 50, houve aumento expressivo da população devido à migração de trabalhadores nordestinos e conseqüentemente novas áreas no Complexo foram ocupadas por essa população recém-chegada. Foram elas: Nova Brasília, Itararé, Grota, Esperança e Mineiros. Porém, a ocupação ainda era dispersa com construções distantes uma das outras. Nessa época, várias indústrias se instalaram no entorno do Complexo (Relatório Agência XXI sobre Trabalho Social, ano 2008).

De acordo com o censo domiciliar, coordenado pela equipe do trabalho do Governo

do Estado e executado pela empresa Listen ¹², entre os anos de 2009 e 2010¹³, existiam 22.605 residências no Alemão e, em 97% deste total, morava uma única família. Ainda do total de domicílios, 59% têm sua casa partilhando a parede ou laje com outro domicílio e são majoritariamente em alvenaria. Há pouca variação no que diz respeito à densidade domiciliar, que é de aproximadamente 3,1 habitantes por domicílio em todo o Complexo, portanto, bastante próxima à média municipal em 2000 (3,3 hab/dom) e menor do que a média do bairro no mesmo ano (3,6 hab/dom). As maiores densidades demográficas são encontradas nos locais com maior facilidade de acesso, seja por encontrar-se nas áreas mais baixas do morro, seja pela existência de infraestrutura viária. As menores densidades demográficas foram encontradas em Relicário, Fazenda das Palmeiras, Morro dos Mineiros e Morro da Esperança, onde são registradas densidades inferiores a 200 hab. /ha (Consórcio PPA- Agrar, ano 2007).

Ilustração 13: Densidade demográfica bruta

Densidade demográfica (bruta) 1991-2000



Fonte: IBGE, Setores Censitários dos Censos Demográficos, 1991 e 2000
Diagnóstico Consórcio PAA - Agrar, ano 2007.

¹²Listen- Local Information System- empresa subcontratada pelo Consórcio de Obras para realizar o censo domiciliar e empresarial nas comunidades do Alemão, Manguinhos e Rocinha.

¹³Censo domiciliar- Complexo do Alemão- Rio de Janeiro. Agosto, 2010. Disponível em emop.rj.gov.br

Diante de tamanha densidade demográfica, para realizar o trabalho social em campo, entre 2008 e 2010, foi contratada através do consórcio de obras a empresa Agência XXI com supervisão geral da equipe de trabalho social do Governo do Estado. Esta verificou que havia reclamações e críticas constantes dos moradores de que os recursos para o desenvolvimento de projetos sociais sempre eram destinados a ONGs de grande porte e bem estruturadas, mas que não respondiam totalmente aos anseios da população local. Os entrevistados observavam o trabalho realizado pelas associações de moradores e somente 0,2% identificavam ONGs locais que atuavam em prol das comunidades. (Listen, Censo domiciliar no Complexo do Alemão, 2010, p. 112)

2. OBJETIVOS

O principal objetivo desta pesquisa é avaliar a eficácia, eficiência e efetividade do trabalho social executado no Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, no âmbito do PAC-Favelas, através de depoimentos de representantes de Organizações não Governamentais que foram criadas a partir do investimento feito pelo PAC Social. A ideia é contribuir na discussão sobre o que é o trabalho social realizado em favelas na atualidade, a partir das diretrizes do Governo Federal e se de fato a proposta de realizar o trabalho social concomitante a programas de urbanização de favelas traz resultados positivos no sentido de transformar a realidade local, criando novas oportunidades para população, ampliando e garantindo a participação comunitária e atuando através de projetos na melhoria da qualidade de vida.

O objetivo é refletir se houve mudanças efetivas, eficazes e eficientes nas ações relativas ao trabalho social desenvolvidas através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-Favelas) a partir de 2007 na comunidade do Complexo do Alemão. O aporte de recursos e implementação de metodologia do trabalho social, inspirado no modelo de Medellín, trouxeram maior envolvimento da comunidade? Em caso positivo, qual tipo de engajamento? As ONGs beneficiadas diretamente com recursos do PAC Social conseguiram desenvolver seus projetos e atingir um público

maior do que as ações pontuais anteriormente realizadas? Houve uma quebra de paradigma com a metodologia empregada pelo PAC nas comunidades do Alemão a partir da implantação desse modelo de trabalho social?

2.1. Objetivos específicos

- Descrever a dinâmica do trabalho social realizado no Complexo do Alemão, de 2008 até 2014, durante a implantação das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) a partir das diretrizes do Ministério das Cidades para refletir sobre as propostas executadas;

- Realizar um estudo qualitativo com representantes das oito ONGs que atuam nesse território e que foram beneficiados com recursos do PAC Social para entender se houve algum tipo de mudança na condução de projetos, com avanços em termos de envolvimento da população e ampliação da atuação dessas organizações no Alemão. A ideia de dar foco a essas oito ONGs se dá no sentido de relatar historicamente a transformação das mesmas em instituições de atuação social no território, a partir do investimento financeiro feito pelo PAC Social que visou transformar a realidade daquela população com projetos nas áreas de geração de renda, qualificação profissional e educação ambiental, fortalecendo pessoas que moram na comunidade, que atuavam de maneira informal em projetos e que poderiam reverter positivamente na sociedade local. Após o término do projeto no Complexo do Alemão, identificar quais ONGs conseguiram se sustentar sem auxílio financeiro do PAC.

- Baseado nos resultados encontrados da pesquisa sobre a dinâmica do trabalho social aliada ao estudo qualitativo com os representantes das oito ONGs, avaliar de forma crítica a eficácia, eficiência e efetividade desse trabalho desenvolvido em uma das comunidades de baixa renda contempladas com recursos do PAC, no Rio de Janeiro, entre 2008 e 2014.

3. RELEVÂNCIA

A relevância deste estudo pode ser entendida a partir do desafio de enfrentar problemas da precariedade urbanística e habitacional, desemprego, vulnerabilidade social, violência, tráfico de drogas e falta de cidadania em três grandes comunidades do Rio de Janeiro: Complexo do Alemão, Rocinha e Manguinhos para implementar o PAC-Favelas¹⁴.

De acordo com Carvalho (2013),

“Desde a década de 1990, o tema da segurança pública tem figurado nas agendas políticas como uma questão bastante sensível aos gestores públicos, tendo em vista os altos índices de violência urbana, em especial, as elevadas taxas de homicídios que em grande parte estão relacionadas a questões relativas ao tráfico de drogas.” (Carvalho 2013, p. 286)

Vale destacar também a questão da violência nas favelas que podem impactar diretamente a execução das ações de trabalho social. O Complexo do Alemão, por exemplo, passou ao longo dos últimos 20 anos por períodos de alternância de violência exacerbada e de “pseudo calmaria” quando houve a retomada do território em 2010 pelo Programa das UPPs e da UPP Social.

A proposta da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) tinha como meta tentar garantir a segurança e a paz em favelas da cidade a partir de um modelo de integração desses territórios com uma ocupação permanente da polícia nessas regiões identificadas como mais violentas e frágeis da cidade. Essa pacificação se daria a partir da presença cotidiana da polícia e do estabelecimento de novas

¹⁴O Complexo do Alemão foi contemplado com obras de infraestrutura, abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem, abertura de vias, iluminação pública, eliminação de lixões clandestinos, construção de equipamentos públicos, teleférico e da construção de 1.502 unidades habitacionais.

relações entre os policiais e os moradores. Segundo a expectativa dos gestores da UPP, com a pacificação do território seria possível garantir que outras políticas públicas, especialmente as políticas sociais, pudessem ser implementadas nas favelas.

O decreto de 21 de janeiro de 2009 criou a Unidade de Polícia Pacificadora dentro da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro e no dia seguinte outro decreto determinou o pagamento de uma gratificação de R\$ 500,00 mensais para todos os policiais lotados nas UPPs.

A primeira comunidade ocupada pelo programa durante o Governo Sérgio Cabral (2007-2010) foi Santa Marta, localizada em Botafogo, em 2008. Este modelo proposto foi replicado em outras 38 comunidades do Rio de Janeiro e dentre essas estava o Complexo do Alemão.

A ideia inicial da pacificação foi bem aceita tanto pelos moradores das comunidades, quanto pelos moradores da cidade formal e, também reconhecido internacionalmente por diferentes representantes de governos que vinham ao Rio de Janeiro conhecer melhor a proposta para replicar em seus países.

Se por um lado, havia certa desconfiança por parte dos moradores da favela que tinham medo da represália do tráfico de drogas e de serem considerados como delatores e alcaguetes durante o processo de ocupação; por outro lado, percebeu-se o incremento de atividades econômicas, artísticas e comunitárias que antes não ocorriam nesses territórios.

A sensação de insegurança decorrente da criminalidade que afetava o cotidiano da comunidade foi trocada por uma “pseudo” sensação de que novos ventos estavam soprando nessas áreas e com eles trazendo oportunidades de emprego, renda, maior conhecimento das áreas e até de certo orgulho que substituiu o sentimento de vergonha e de discriminação social por parte dos moradores. O então Secretário estadual de Segurança, José Mariano Beltrame, em diferentes ocasiões, afirmava que UPP estaria nas favelas não para combater o tráfico de drogas, mas para inibir

a ostentação das armas e garantir a tranqüilidade aos moradores, devolvendo ao Estado o território que fora tomado pelos traficantes.

De acordo com o Iser (2012), o Secretário José Mariano Beltrame afirmou que “a retomada do controle territorial pelo Estado” não significava a erradicação por completo do tráfico de drogas, mas apenas a retirada de seu poder armado.

Ainda segundo Souza (2015, p.15), a presença do tráfico em favelas, ajudou a reforçar a imagem da cidade partida:

...”onde a favela é vista como um espaço às margens do Estado, e aos traficantes foram sendo associadas analogias, que os apontam enquanto um “poder paralelo” dentro das favelas. As “leis do tráfico”, os “tribunais do tráfico”, o “dono do morro” são expressões que nos levam a crer que as favelas sob domínio do tráfico possuem um funcionamento próprio, ou suas próprias regras, e, portanto, não estão inseridas nas leis do Estado, estão às suas margens.”

Segundo Salgado (2016):

“Em 2008, a Secretaria de Segurança do estado junto com a Polícia Militar inicia o processo de implementação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP). Este processo foi elaborado na tentativa de estabelecer uma parceria entre a população e as instituições da área de segurança pública. Busca alcançar um desenvolvimento social e econômico das comunidades através da potencialização da entrada de serviços públicos, infraestrutura, projetos sociais, esportivos e culturais, investimentos privados e oportunidades. Até o momento, o Rio de Janeiro conta com 38 UPPs e 9.543 policiais (UPP, 2015). Pelo decreto número 42.787 oficializado no Diário Oficial em 2011, as UPPs devem cumprir quatro etapas: I) Intervenção tática; II) Estabilização; III)

Implementação da UPP; IV) Avaliação e monitoramento. (Diário Oficial do Estado, 2011, p.2 apud. (Salgado 2016, p.96):

Para o Banco Mundial (2012), a chamada “política de pacificação”, por meio da qual são instaladas Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs) nos espaços das favelas, tem como objetivo recuperar o controle destes territórios.

Conforme Benetti (2004):

“O projeto urbano em favelas não conseguirá nunca resolver a carência de segurança ou a ausência de policiamento estatal, mas pode ser o ponto de partida para uma relação diferente entre poder público e favela. A ideia de uma ocupação social significa encontrar no corpo de cada favela os potenciais mantenedores e usuários de iniciativas que visem, sobretudo o resgate da cidadania, equalizando o acesso a bens e serviços por parte dos moradores da favela.

Disputar território com o tráfico de drogas, com a marginalidade em suas variadas formas, é oferecer alternativas viáveis para a ocupação do tempo e dos espaços com usos compatíveis e que favoreçam a promoção social.” (Benetti, 2004)

Há que se concordar com Benetti (2004) em sua citação, ao considerar que a intervenção urbanística em áreas carentes não pode ser considerada como a única solução para todos os problemas, inclusive para a questão da falta de segurança. Mas ela é uma iniciativa importante e que conjugada a outras dimensões e outras políticas públicas poderá trazer resultados positivos de uma maneira geral. Nesta mesma linha de raciocínio de Benetti estão as afirmações do então Secretário de Estado de Segurança, José Mariano Beltrame que em diversas ocasiões afirmou publicamente que a segurança não se combate somente com a polícia, mas com políticas públicas articuladas nas áreas de habitação, social e infraestrutura. Não há como se pensar em resgate de cidadania para moradores de comunidades carentes sem que se planeje ações integradas que impactem a vida desta população em diferentes dimensões de políticas públicas.

Zaluar abaixo também analisa a questão da pobreza, da situação da precariedade nas favelas e da evolução no entendimento por parte dos governantes que na década de 1940 tratavam a favela como um problema de higiene e de saúde, buscando pela remoção e extinção das favelas. Com o passar dos anos, tais medidas já não eram suficientes para encontrar soluções que de fato melhorem a qualidade de vida da população mais pobre, mas outros fatores a partir da década de 1990 passam a impactar negativamente a situação das favelas, principalmente relacionados a questão da violência e do domínio do poder paralelo.

Zaluar (1998) comenta em uma de suas publicações que:

...” existe um conceito de dualidade entre as favelas e os bairros formais, onde de um lado teríamos o tradicional, o retrógrado, o rudimentar e o pobre e do outro lado, o moderno, o produtivo, o progressista e o rico. Esta concepção configurou um arcabouço analítico que forjou, de longa data, a ideia de dois Brasis. “ (1998, p. 1)

Esse contexto de dualidade serviu para evidenciar o distanciamento entre o mundo urbano brasileiro e o mundo tradicional e, no Rio de Janeiro, encontrou na oposição favela x asfalto uma de suas escarnações (Zaluar, 1998, p.13), onde a favela passa a ser entendida como a outra face da civilidade urbana. Para autora (1998), esta imagem é agudizada pela presença de grupos ligados ao tráfico. A autora (1998) afirma ainda que:

“ Se inicialmente a favela era compreendida como uma questão de saúde pública, ensejando ações higienistas, posteriormente passou a ter ações de cunho moralizador e por fim passa pelo entendimento de ações relacionadas a questão de segurança”.(Zaluar, 1998, p. 23)

A própria Organização das Nações Unidas (ONU) em 2011 apontou alguns pontos relevantes sobre o tema da segurança e da prevenção do crime em grandes cidades

de países em desenvolvimento. A primeira questão levantada diz respeito aos desafios da manutenção da ordem num ambiente onde as estruturas informais prevalecem devido a condições estruturais previamente mencionadas como é o caso das favelas e que acaba tendo como consequência uma quase auto-administração dos bairros ou comunidades, com pouca possibilidade de intervenção por parte das instituições.

Foi a partir dos grandes eventos como Copa do Mundo (2014) e Olimpíadas (2016) que os governos Federal e o do Estado do Rio de Janeiro passaram a investir recursos financeiros e humanos num novo modelo de política pública de segurança com um discurso de policiamento comunitário e de policiamento de proximidade. Ainda segundo a autora (1998):

“Essa possibilidade abriu caminho para grandes investimentos da iniciativa privada e dos setores públicos na tentativa de uma renovação urbana que possa, a partir do aumento do número de visitantes, fortalecer a economia carioca e oferecer uma cidade mais organizada e principalmente mais segura aos futuros visitantes”.

Segundo Cano (2012),

“Na prática, as UPPs implicam a substituição da velha estratégia de invasões policiais periódicas das favelas que freqüentemente resultavam em confrontos armados, pela presença continuada de um contingente policial fixo, composto pelos mesmos policiais, e inspirado, a princípio, por uma abordagem mais comunitária.” (Cano, 2012, p. 22)

Vale destacar ainda outra reflexão do autor (2012):

“Um objetivo estratégico das UPPs, como de muitos outros programas dirigidos a favelas, é a maior integração das comunidades no tecido urbano e social da cidade, ou seja, o fim da segregação. O sonho explícito ou implícito de muitos

desses projetos seria abolir a diferença entre favelas e bairros ou, em outras palavras, integrar plenamente as primeiras nos segundos, acabando com essa realidade urbana dual. A ninguém escapa, entretanto, a dificuldade da tarefa. A segregação tradicional no Rio de Janeiro apresenta contornos peculiares, atrapalhando os fluxos entre as favelas e o resto da cidade.” (Cano, 2012, p. 134)

Nessa perspectiva de mudança em relação ao sentimento de segurança em comunidades, segundo Cano (2012):

“Foi realizada uma pesquisa amostral através da Fundação Getúlio Vargas- FGV em maio de 2009, com 1.200 chefes de família moradores de Santa Marta e Cidade de Deus — as duas primeiras UPPs—, e com residentes no seu entorno. Em torno de 60% dos entrevistados nas duas comunidades manifestaram que a segurança tinha melhorado como resultado da “recente intervenção policial”, e pouco mais da metade concordaram que a situação de direitos humanos e a violência policial também tinham melhorado. Entre 46% e 50% dos entrevistados, dependendo da comunidade, entenderam que a melhora era extensível aos negócios e às atividades comerciais na comunidade. Entre 55% e 58% reconheciam uma melhora na capacidade de ir e vir a qualquer hora, e nada menos que 70% consideravam que a “presença do tráfico” e os “homicídios” tinham melhorado.” (Cano, 2012, p.6)

Na proposta da pacificação, além da questão da segurança, outro componente foi bastante solicitado por parte da cúpula da Secretaria de Segurança como já mencionado anteriormente: o social. Neste sentido, o então Secretário estadual de Segurança, José Mariano Beltrame, e toda a cúpula da polícia, que atuavam na formulação da proposta de pacificação, passaram a cobrar por projetos e ações sociais para as áreas. A proposta das UPPS deveria vir acompanhada por um largo espectro de ações no campo social, que pudessem de fato melhorar as condições

de vida daquelas pessoas. Antes da criação do programa da UPP Social, as únicas iniciativas de trabalho social em comunidades vinham através do PAC Social e se limitavam as comunidades onde o PAC estava realizando obras.

Para Strozember (2017),

“O que marcou o projeto das UPPS foram três decisões: o começo em comunidades pequenas como Santa Marta e Batam, que ocorreu de maneira confusa, mas que depois engrenou, mostrando certa estabilidade e confiança na polícia. O segundo momento foi a implantação de UPPs em comunidades maiores como Complexo do Alemão, Lins, Mangueiros e Jacarezinho. Foi um momento expansionista, de crescimento, mas também de esgarçamento ao invés de consolidação do primeiro momento, onde não se conseguia formar novos policiais de maneira correta. A dinâmica era diferenciada.”

Em 2010, o programa UPP Social foi formalizado na gestão de Ricardo Henriques, na Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, para ser implementado em todas as favelas que estavam inseridas no âmbito do programa de pacificação. Em 2011, foi transferido para o Instituto Pereira Passosⁱ quando a Prefeitura do Rio de Janeiro firmou um convênio de cooperação com o braço habitacional da Organização das Nações Unidas (ONU Habitat) para elaborar e implementar o programa da UPP Social, depois chamado de UPP Mais Social. Com a saída de Ricardo Henriques, em 2012, essa gestão passou a ser de Eduarda La Rocque até o ano de 2014.¹⁵

Rodrigues (2015, p.78) afirma que:

“ o programa UPP Social pode ser dividido muito claramente em dois momentos: um em que, sob a liderança do economista

¹⁵ chrome-

extension://oemmnndcbldboiebnladdacbdm/adm/http://www.rio.rj.gov.br/documents/91329/b77cd141-d3e0-4794-a451-9d69f5d42a3c

Ricardo Henriques, dedicou-se à “complementação” do projeto (militar) de “pacificação” de (algumas) favelas cariocas por meio de uma tentativa de reestruturação (interna) da máquina pública no trato específico com as áreas de favela abarcadas pelo experimento das UPPs; e outro, sob a direção da também economista Eduarda La Rocque, reorientou seu posicionamento político-institucional ao inscrever-se na perspectiva da “favela como oportunidade” (PASTUKI et al., 2012) e propor como solução para sua “inclusão socioeconômica” (Pastuki et al., 2012) ou “inclusão produtiva” (La Rocque, 2013, p. 06) o “desenvolvimento local” a partir da “promoção da prática do empreendedorismo”, da “gestão profissionalizada de organizações da sociedade civil (OSCs)”, da “capacitação para mobilização, captação de recursos e gerenciamento” (La Rocque, 2013, p. 08) e da recriação do “sistema financeiro em um modelo desenvolvido para causas sociais e ambientais” (La Rocque, 2012, p. 30) “

Um dos principais pilares do projeto era a participação da sociedade civil no debate público e o envolvimento de moradores das favelas pacificadas na identificação das demandas locais e na construção de um plano dedesenvolvimento para as “comunidades”. A proposta era integrar ações da polícia com ações sociais num mesmo território, levantando os problemas e potencialidades de cada favela. Este projeto foi desenvolvido em duas comunidades pacificadas: Manguinhos e Cidade de Deus, com apoio institucional da Fiocruz e do Banco da Providência respectivamente.

Segundo Henriques e Ramos (2010, p.2):

”A ideia de que ações sociais devem ou deveriam ser desenvolvidas paralelamente às ações policiais em territórios historicamente marcados por altos indicadores de violência é um consenso que tem tido a capacidade de colocar em

concordância segmentos tão distintos como autoridades policiais, setores conservadores das classes médias, líderes comunitários ou ativistas dos direitos humanos”. (Henriques e Ramos, 2010, p.1). Ainda na opinião dos autores (2010):

“no caso do Rio de Janeiro, tanto quanto propriamente enfrentar a criminalidade, o grande desafio em questão na vida da cidade é enfrentar a profecia de que em algum tempo a experiência de ocupação das favelas por forças policiais será interrompida, afrouxada ou degradada pelas variáveis que durante mais de duas décadas incidiram em experiências policiais fracassadas, entre elas a tradição de politização das políticas de segurança, o descontrole sobre a violência e a corrupção.”

Nesse sentido, “as UPPs são também uma experiência de “pacificação” da própria polícia e não deixam de representar um caminho possível, ainda que parcial, de realização da reforma policial obrigatória em experiências bem-sucedidas de controle da criminalidade violenta em centros urbanos fortemente afetados pela violência. “

Outro aspecto importante sobre a experiência do modelo da UPP Social sob a gestão de Henriques diz respeito ao papel das ONGs e é lembrado por Rodrigues (2015, p. 83) :

“As ONGs, nesse recorte, são tanto objetos de certificação do programa (enquanto “centro de coordenação”) e de fluxo de recursos (de um fundo alimentado privada e publicamente) quanto alvos de uma política de “profissionalização” e “formalização”:

Enquanto poder público, deveríamos estar pensando em como aumentar a capacidade de atuação sistemática e estruturada dessas organizações, como apoiar seu desenvolvimento institucional. Para as que desejarem, evidentemente. O mundo

da política pública tem se formalizado. Cada vez mais nos distanciamos do amadorismo, do improviso, do achismo (...). Isso tem a ver com os modos de financiamento e com a profissionalização da sociedade civil (...) com a profissionalização para a gestão (Henriques, 2012, p. 151-152).“

Interessante notar esta afirmação acima, onde demonstra uma característica bem específica da questão da violência nas favelas cariocas, que por muitos anos foram abandonadas a própria sorte, tendo iniciativas pontuais e incursões violentas da polícia considerada corrupta, com propostas de projetos e ações que foram sistematicamente interrompidos, trazendo à tona a violência de volta aos territórios, impedindo o avanço de políticas públicas por conta da violência nessas áreas.

As ações previstas pelo projeto de pacificação partem do entendimento de que as relações e as regras que antes eram definidas por grupos criminosos, que interferiam no funcionamento dos serviços urbanos, nas relações comerciais e imobiliárias e até mesmo nas relações privadas entre moradores ou mesmo dentro das famílias passariam a ser definidas por um novo modo de atuar nas comunidades, com abordagem diferenciada e mais próxima da polícia e com embasamento em um amplo projeto social.

O modelo social proposto partiu do pressuposto de ações integradas e retroalimentadas por demandas e ofertas. De um lado as demandas oriundas de moradores, gestores, empreendedores e pesquisas e de outro lado as ofertas advindas do Poder Público em suas três esferas, da sociedade civil e do setor privado. Infelizmente como podemos observar atualmente, este modelo proposto não se sustentou administrativamente, na sua gestão financeira nem tampouco politicamente.

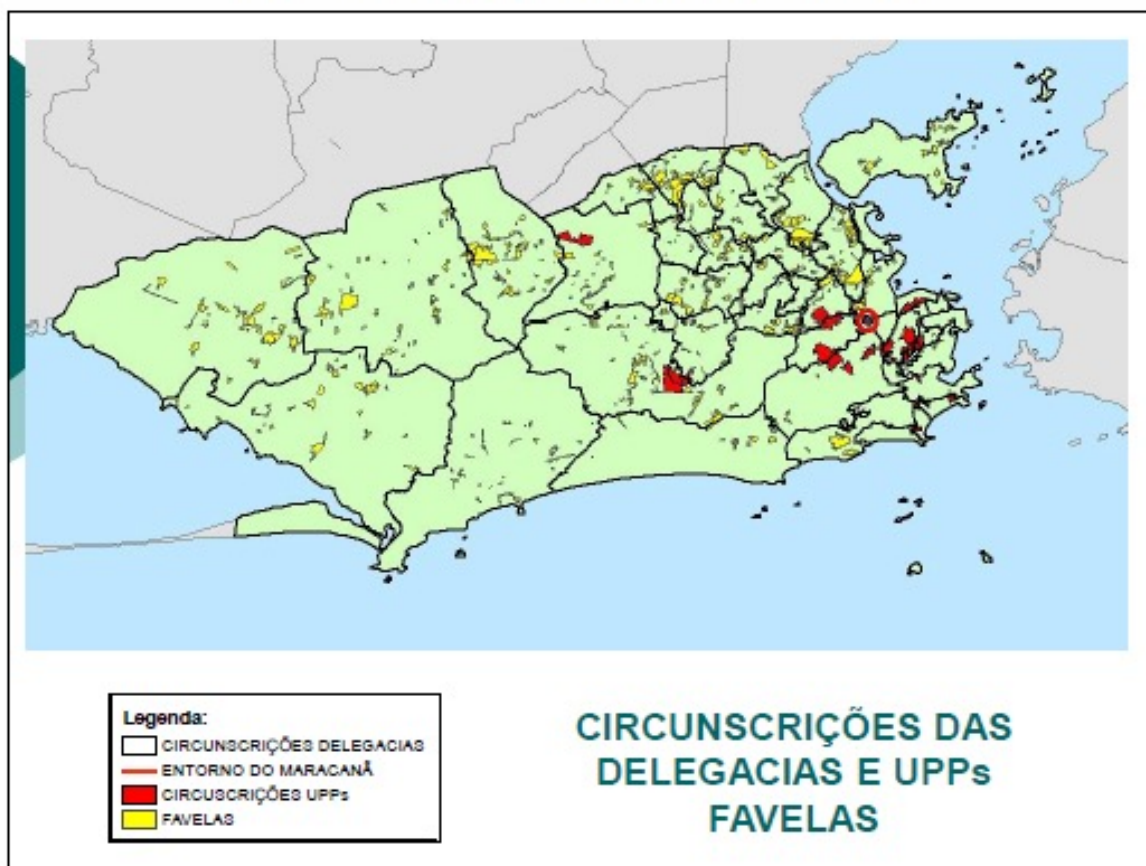
Na gestão de La Rocque (2012-2014), o desenho institucional do programa da UPP Social foi gradativamente sendo modificado de modo a destacar e conferir mais importância à “gestão profissionalizada das ONGs”, à criação do “Fundo da UPP Social” (via vínculos mais formalizados com financiamentos do setor privado e agências do poder público, como o BNDES) e ao estímulo ao “empreendedorismo” e às políticas de “formalização” de estabelecimentos e relações comerciais nas áreas de favela. Nesta época, as equipes do IPP e do PAC Social se uniram num esforço de conseguir elaborar projetos para as comunidades que tinham como principal ator, os representantes das ONGs e das Associações de moradores das favelas pacificadas. Estes projetos foram amplamente debatidos e tinham como principal objetivo a melhoria da gestão de ações em favelas voltadas a profissionalização das ONGs com possibilidade de obtenção de recursos financeiros para financiamento dos mesmos junto ao BNDES.

Especificamente em relação ao nosso objeto de estudo, além da iniciativa municipal, o Governo do Estado através do PAC Social no Complexo do Alemão realizou várias ações de cunho social, de fortalecimento da participação comunitária e de busca pelo empoderamento dos moradores nas propostas e ações desenvolvidas ao longo dos seis anos. Ou seja, a iniciativa relatada acima foi mais uma além de outras propostas conduzidas pela equipe do PAC Social para melhoria da qualidade de vida da população através do fortalecimento das ONGs locais.

Outra crítica feita foi que mais da metade das UPPs implantadas se situavam basicamente em três regiões da cidade: zona sul, considerada como área turística e de classe média e alta, centro da cidade, com intensa atividade comercial e de serviços e uma elevada população flutuante e a terceira área foi denominada como cinturão da Tijuca, próximo a região do Maracanã, onde seriam realizados os jogos da Copa do Mundo e abertura das Olimpíadas.

Ilustração 15: Mapa de localização das primeiras UPPs.

Mapa 1: Localização das primeiras 17 UPPs



No Complexo do Alemão, inicialmente ocorreu um processo de ocupação por diferentes forças policiais além da Força Nacional de Segurança em uma mega operação em junho de 2007 e que deixou um saldo de 19 mortos, antes do processo de pacificação.

O início da pacificação no Complexo do Alemão foi em novembro de 2010 e decidido pelas autoridades governamentais após uma série de ataques que ocorreram no Rio de Janeiro, com carros incendiados, tiros disparados contra viaturas e o fechamento de estabelecimentos comerciais por ordem do comando do tráfico. Naquele momento, é importante destacar que todo o trabalho social que vinha sendo desenvolvido através do PAC Social bem como as obras, foi interrompido por questões de segurança.

A ideia de reformular a própria polícia foi uma proposta arrojada que, infelizmente, durou menos que uma década. Dentro dessa reformulação, foi realizado um curso de mediação de conflitos para policiais das UPPs, implantado nas comunidades da Formiga, Borel, Pavão-Pavãozinho, Providência, Santa Marta, Batan e Complexo do Alemão (Mourão & Strozemberg, 2016, p.31). Este trabalho era realizado por uma dupla de mediadores desarmados e à paisana que desenvolviam uma proposta de aproximação com os moradores para divulgar a mediação. Os policiais foram capacitados pelo Tribunal de Justiça. O projeto visava uma mudança da imagem dos policiais nas comunidades, onde os moradores podiam compartilhar problemas pessoais e recebiam acolhida por meio de uma escuta imparcial. Segundo os autores (2016):

...”para própria polícia a mediação representa um primeiro passo na aproximação da comunidade com a PM, sobretudo naquelas UPPs onde as relações são tensas e a população, por diversos motivos, evita o contato com a polícia.” (Mourão & Strozemberg, 2016, p. 35)

Rio

MEDO EM 14 COMUNIDADES

Uma guerra sem fim

Complexo do Alemão vive rotina de violência e, em 30 dias, registrou 28 tiroteios



Com a mudança de comando das UPPs em 2014 e o cancelamento do convênio com o Tribunal de Justiça. Atualmente, observamos, através de diversas notícias, quase diárias, veiculadas pela mídia (como a matéria ao lado de Caio Barretto Briso, 2017) novamente o domínio do poder paralelo nas comunidades ditas pacificadas, com o enfrentamento dos traficantes que voltaram a agir livremente, porém de maneira mais violenta que no passado.

NO BANCO ORIGINAL, VOCÊ INDICA SEUS AMIGOS E PODE GANHAR ATÉ R\$ 40 POR AMIGO.



Segundo Mourão e Strozemberg (2016, p. 45,) “em algumas UPPs, a relação dos comandantes com os mediadores foi percebida como um obstáculo ao desempenho da atividade, demonstrando que a mediação não foi plenamente incorporada à estrutura da UPP. Por fim, uma estudiosa do tema, Minayo afirma que:

“ A violência é, antes de tudo, uma questão social e, portanto, em si, não é objeto próprio do setor saúde. Ela se torna um tema desse campo: (1) pelo impacto que provoca na qualidade de vida; pelas lesões físicas, psíquicas e morais que acarreta e pelas exigências de atenção e cuidados dos serviços médico-hospitalares; também, (2) pela concepção ampliada de saúde, a violência é objeto da intersetorialidade, na qual o campo médico-social se integra. “

A afirmativa de Minayo acima pode ser considerada como verdadeira, já que estamos vivenciando um momento de extrema fragilidade e insegurança no Estado, cujo reflexo principal tem sido o impacto negativo na saúde da população, quer seja em aspectos físicos, psíquicos ou financeiros.

A quantidade de moradores não somente de comunidades de baixa renda atingidos diretamente por esta situação da violência tem aumentado dia a dia em nossa cidade, com reflexos na saúde, no bem-estar, no de envolvimento social, no desenvolvimento escolar entre outros.

Ao longo das últimas décadas, podemos verificar que apesar de existirem iniciativas governamentais para atender as demandas das favelas, faltou uma análise mais global da questão urbana e uma verdadeira vontade política para enfrentar a complexidade do contexto social. Para poder atender determinadas reivindicações sociais, serão necessárias mudanças de paradigma na construção e implementação desses programas que devem passar por reflexões aprofundadas da legislação urbana incidente nas favelas, bem como por outros fatores como uma política de segurança pública, conjugada às propostas do projeto.

A hipótese deste trabalho é que houve a quebra de um paradigma a partir da implantação do trabalho social implementado pelo PAC entre os anos de 2007 e 2014 e pretendemos investigar isso através das “falas” de representantes de oito Organizações Não-Governamentais instaladas no Complexo do Alemão.

4. METODOLOGIA

A metodologia remete diretamente à maneira de trabalhar o objeto da pesquisa, ou seja, à ação pela qual serão alcançados os resultados esperados ou previstos. Procura de forma científica, um conjunto de abordagens e técnicas para responder a questionamentos e solidificar conhecimento. (Rodrigues, 2007, p.2).

Inicialmente, nos debruçamos em uma coleta de dados sobre o campo a ser estudado, o Complexo do Alemão. Esta coleta de dados baseou-se no censo realizado na área (domiciliar e empresarial) pela empresa Listen, por ocasião do trabalho social desenvolvido, durante o projeto e desenvolvimento de intervenções urbanas oriundas do PAC-Favelas. Nesta etapa, a intenção foi delimitar e conhecer o objeto a ser estudado.

Em seguida, nos dedicamos a levantar referencial teórico sobre a temática, o trabalho social em favelas, sendo este um campo com vasta produção bibliográfica. A contextualização do tema, através de pesquisa de fontes secundárias: bases de dados, catálogos, livros, textos acadêmicos, artigos publicados em periódicos, normas e leis, manuais, como Scielo, Google Acadêmico foram essenciais. No descritor de assunto, foram inseridos os termos “favela”, “favela carioca”, “história da favela”, “surgimento das favelas”, “trabalho social”, e “participação popular nas favelas”.

Após essas leituras, procuramos aliar uma análise interpretativa e crítica das ideias expressas pelos autores já pesquisados e por novos autores que estudaram o tema com outras posições e observações a partir da experiência adquirida ao longo destes últimos 10 anos como coordenadora da equipe do trabalho social do PAC, no Complexo do Alemão.

Para analisar a eficácia, eficiência e efetividade do trabalho social em uma das comunidades, optamos por nos debruçar em investigar o Complexo do Alemão e, neste território, aplicar instrumento de coleta de dados qualitativo junto a profissionais de oito Organizações Não Governamentais na comunidade.

De acordo com Souza (2015, p.41, *apud* Emerson, Fretz e Shaw, 1995):

“Para a realização de uma pesquisa etnográfica, o pesquisador precisa se aproximar de seu objeto de pesquisa, o que significa não apenas uma proximidade física e social, mas também uma verdadeira inserção no mundo daqueles outros que se está pesquisando.”

Nesse sentido, a proposta de realizar a pesquisa com os oito representantes das ONGs locais foi pelo meu envolvimento direto e pela ativa participação nas atividades desenvolvidas por aquelas instituições, a partir da seleção das mesmas para receber incentivos financeiros em seus projetos.

Naquela época, as reuniões com os representantes das ONGs eram feitas no Canteiro Social e também na sede de cada instituição pelo menos duas vezes na semana.

Além do conhecimento que adquirimos ao longo do convívio na implementação destes projetos, a proposta de conhecer os resultados do que de fato ficou como legado, foi importante na medida em que foi preciso retornar ao campo e entrevistar os representantes das ONGs após a finalização do PAC.

Para execução desta pesquisa de campo foram adotados os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade.

4.1 Avaliação sob o prisma da eficácia, efetividade e eficiência

Por conta das exigências contidas na normativa IN 08/2009 e Portaria 21/2014 de Trabalho Social do Ministério das Cidades a respeito da questão do monitoramento e avaliação do trabalho social em programas de urbanização de favelas, é recomendado que sejam realizadas avaliações permanentes de amplo espectro que permitam verificar não somente a questão financeira e econômica da operação, mas que analisem outras dimensões que, muitas vezes, não são tangíveis e mensuráveis em números como por exemplo os resultados e impactos sociais desejados de políticas relacionadas ao tema. Neste sentido, a avaliação passa a ser considerada como instrumento fundamental e indispensável de gestão.

Esta necessidade se faz presente porque muitas vezes os programas sociais são concebidos e desenvolvidos para atender a objetivos genéricos, múltiplos e de difícil verificação. Além disso, há dificuldades de mensuração dos objetivos dos

programas e, muitas vezes, a vigência de programas sociais ultrapassa uma determinada gestão fiscal.

Paz e Taboada (2010) afirmam que:

“Avaliação e monitoramento são processos sistemáticos e contínuos, que começam antes do início das ações, percorrem e atravessam toda a execução e se estendem por períodos após a finalização do projeto. Nesse sentido, acompanham a implementação do projeto e tem que ser planejadas junto com as ações. (Paz e Taboada, 2010, p. 117)

A avaliação é um conceito mais amplo e engloba o monitoramento, identificando processos, resultados, impactos e comparando dados de desempenho, julgando, informando e propondo. Avaliação é a análise crítica dos objetivos, da implementação, dos resultados e do impacto social de um projeto, programa ou política. No campo das políticas públicas, o processo avaliativo é uma obrigação pública, um dever ético, pois envolve recursos que são da coletividade e, por isso, está relacionado à relevância social, ao desempenho, eficiência, resultados e impactos do projeto no contexto dos objetivos estabelecidos, sendo um instrumento de gestão pública e de controle social das políticas públicas.

Ainda segundo as autoras (2010), o monitoramento e a avaliação pressupõem um planejamento e estruturação de um banco de dados ou de um sistema de informação, incluindo a pesquisa, a definição de indicadores, métodos e técnicas de coleta de dados, instrumentos e ferramentas de armazenamento das informações, desenvolvimento de tecnologias apropriadas, fluxos de monitoramento, instrumentos de interpretação e análise dos dados.

Em resumo, as autoras sistematizam a eficiência, eficácia e efetividade da seguinte forma:

<p>EFICIÊNCIA: Relação custo - benefício</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Menor custo, menor prazo, melhor qualidade, menor esforço, melhores resultados imediato; ▶ Boa utilização dos recursos financeiros, materiais e humanos. <p><u>Critérios:</u> rendimento técnico e administrativo, capacidade de atender à demanda, adequação e otimização do uso do espaço e equipamentos.</p>
<p>EFICÁCIA: Objetivos X Metas</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Adequação da ação aos objetivos e metas; ▶ Alcançar os resultados previstos e os objetivos; ▶ Congruência entre intenção e projeto planejado ou realizado. <p><u>Critérios:</u> mudanças correspondentes aos objetivos e metas do projeto.</p>
<p>EFETIVIDADE: Resultados e Impactos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Resultados de mais longo prazo; ▶ Impacto do planejado e do não planejado; ▶ Benefícios ou mudanças gerados; ▶ Incorporação permanente dos resultados. <p><u>Critérios:</u> cobertura, relevância, abrangência, capacidade de influenciar políticas públicas, de alterar estruturas</p>

Quadro elaborado por Paz e Taboada (2010, p.119)

Buscando ampliar ainda a questão sobre eficiência, eficácia e efetividade, Marinho e Façanha (2001) definem:

“A efetividade diz respeito à capacidade de se promover resultados pretendidos; a eficiência denotaria competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços; e a eficácia, por sua vez, remete a condições controladas e a resultados desejados de experimentos, critérios que, deve-se reconhecer, não se aplicam automaticamente às características e realidade dos programas sociais.” (2001, p.2)

Ainda segundo estes autores (2001), a efetividade do programa social diz respeito à implementação e ao aprimoramento de objetivos, independentemente das insuficiências de orientação e das falhas de especificação rigorosa dos objetivos iniciais declarados do programa.

A dimensão da eficiência, por sua vez, remete a avaliação para considerações de benefício e custo dos programas sociais, e há notórias complexidades a respeito que devem ser levadas em conta. De imediato, deve-se reconhecer que organizações só estariam sendo eficientes se demonstrassem antes ser efetivas, no sentido já mencionado. De outra forma, recursos escassos poderiam estar associados a resultados passíveis de ser aprimorados. Para estes autores (2001, p.12), programas sociais só serão eficazes se forem antes efetivos e eficientes.

Outra abordagem sobre eficiência, eficácia e efetividade foi levantada por Souza *et al.* (2010, p.51) quando afirmam que:

“Eficiência é o enfoque que permite o julgamento das correlações estabelecidas entre a ação e o seu custo, custeio e recursos despendidos. Pode-se avaliar a eficiência considerando três níveis:

a) recursos disponíveis transformados em oferta de bens e serviços;

b) recursos realizados/esforços empreendidos e os resultados obtidos;

c) recursos realizados/esforços empreendidos e os efeitos/impacto dos resultados.” (Souza et al., 2010, p. 51)

Já na eficácia, o foco está no julgamento do cumprimento de resultados esperados e pode ser dividida em quantitativa e qualitativa. A eficácia quantitativa afere o alcance quantitativo dos objetivos (resultados esperados) e metas, verificando se foram atingidos segundo o previsto. A eficácia qualitativa relaciona-se aos objetivos e se foram atingidos, considerando se os instrumentos previstos para a execução,

foram realmente os empregados e se os meios utilizados foram coerentes e adequados para se atingir o resultado esperado.

A efetividade, por sua vez, é a verificação dos efeitos esperados dos resultados da ação. Pode ter como “recorte” no indivíduo ou no contexto social e territorial, e classificar-se como objetiva, subjetiva e substantiva. A efetividade objetiva é o critério de aferição da mudança quantitativa entre o antes e o depois da execução da ação, considerando aspectos objetivos e mensuráveis. A efetividade subjetiva se refere às mudanças comportamentais, crenças e valores. A efetividade substantiva individual ou social valida as mudanças mais qualitativas e duradouras nas condições sociais de vida dos usuários/beneficiários.

A efetividade social e/ou o impacto, conforme Zingoni e Ribeiro (2006), têm como locus o território ou o contexto social. Justifica-se sua importância por ser ela que afere o proveito que as populações, comunidades ou segmentos obtiveram com a ação, projeto e programa.

Ilustração 16- Ciclo de Planejamento, gestão, monitoramento e avaliação

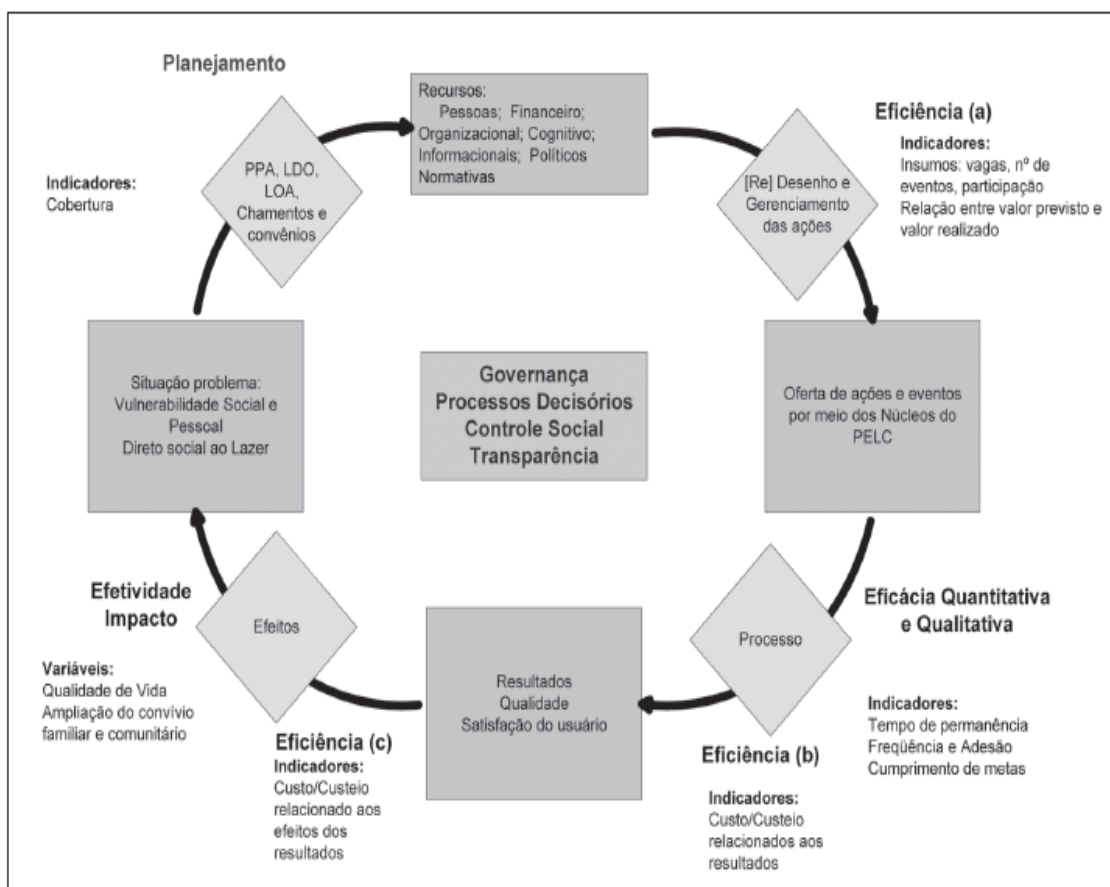


Figura 2 – Ciclo de planejamento, gestão monitoramento e avaliação (RIBEIRO, 2003).

Acreditamos que programas sociais regem-se, também, por objetivos de eficácia, uma vez que os investimentos que se mobilizam devem produzir os efeitos desejados e foi neste sentido que construímos o questionário de perguntas abertas aos representantes das ONGs, para verificar a eficiência, eficácia e efetividade do PAC através das dimensões definidas pelo Ministério das Cidades em relação a participação, acessibilidade, melhoria da qualidade de vida, acesso a serviços e a moradia.

4.2 As oito ONGs que são foco deste estudo

Este estudo tem como foco principal as oito ONGs formadas em 2011 a partir dos investimentos do PAC Social, no Complexo do Alemão, onde a equipe do trabalho social optou por apoiar as iniciativas desenvolvidas por entidades locais, que

atuavam em pequenos projetos somente naquele território dentro do eixo de Desenvolvimento Sustentável e que tinham como foco principal atuar em iniciativas de geração de renda, de capacitação, de mobilização da comunidade e na área ambiental. Nas demais comunidades, esse eixo foi realizado através de parcerias com instituições como a Unisuam, a Fiocruz, o Sistema S entre outras, mas não houve apoio financeiro ao desenvolvimento de ONGs locais nem na Rocinha nem no Complexo de Manguinhos.

Como já mencionado anteriormente, foi através do censo empresarial realizado entre 2008 e 2009, que foram identificadas entidades locais que atuavam no território e outras iniciativas de moradores interessados em ampliar sua atuação no próprio Complexo do Alemão. Para o desenvolvimento das propostas, o primeiro passo foi identificar aquelas que estavam alinhadas com as diretrizes do Ministério das Cidades de Mobilização e Organização Comunitária, Educação Sanitária e Ambiental e Geração de Trabalho e Renda. A partir dessa seleção, a equipe do trabalho social do PAC no Complexo do Alemão iniciou um projeto de formalização e capacitação dessas ONGs para que suas iniciativas pudessem ser realizadas no próprio Alemão e após a conclusão do PAC, replicadas em outras comunidades, visando a sustentação das mesmas.

Esta nova concepção pressupôs um conjunto de parcerias e alianças com entidades de reconhecida competência, em especial as relacionadas ao Sistema S, incluindo Sebrae, Senac, Senai, Sesc, que apoiaram os projetos com suas expertises em capacitação e orientação para inserção produtiva dos indivíduos ou entidades na economia da cidade. Além do Sistema S foram construídas parcerias com secretarias municipais, com o Sindicato de Hotéis, Bares e Restaurantes - SindRio, com a Associação Comercial do Rio de Janeiro e o Sistema Fecomércio RJ e com a Firjan com o projeto Cozinha Brasil.

A capacitação de moradores em habilidades da indústria da construção civil e manutenção predial foi outro ponto importante que contou com o apoio do Senac e da Universidade Unisuam.

Inicialmente esta dissertação pretendeu pesquisar as oito ONGs formalizadas a partir dos recursos do PAC Social. Ocorre que em duas delas que serão abaixo apresentadas, não foi possível a aplicação do questionário da pesquisa pois um dos representantes estava morando fora do Rio de Janeiro (Eu quero liberdade) e outro não foi encontrado (Estação Natureza). Por esta razão, a pesquisa de campo que será detalhada mais a frente não apresentará os resultados das entrevistas destas duas organizações que ainda existem mas que não responderam a pesquisa.

As instituições que receberam recursos financeiros em 2011 foram:

4.2.1 Instituto Musiva

Criado em 2004, como movimento social, e constituído formalmente em 2010, como organização social, o Musiva nasceu dos sonhos do artista urbano Valmir Vale e da pedagoga Raquel Amaral que desenvolvem projetos de oficinas de mosaico no Complexo do Alemão, visando promover a economia criativa, a inclusão social e a geração de renda, através da cultura, arte e educação.

Um dos projetos realizados se chamou “Tecendo arte” que promoveu oficinas de capacitação, destinada a confecção de acessórios de arte e moda feminina, para 120 moradores de conjuntos habitacionais, entregues pelo PAC, e demais moradores do Complexo do Alemão.

Este projeto aliou a proposta de capacitação, de geração de renda e empreendedorismo e de preservação ambiental em seu escopo. A proposta tinha como objetivo ensinar os moradores a confeccionar e fabricar objetos de arte e moda feminina com material reciclável. Além da fabricação, os participantes tiveram palestras sobre comercialização de produtos, formalização empresarial, reciclagem e confecção de objetos em papel machê, re-utilização de embalagens tetra pack.

O Instituto Musiva também atuou no Alemão com um projeto de capacitação de moradores em mosaico. Inicialmente estes moradores fizeram placas decorativas com o número de seus apartamentos. Os moradores que gostaram do projeto

conseguiram dar prosseguimento em novas iniciativas, associando-se a outras instituições e comercializando seus produtos. Ambos os projetos tiveram recursos financeiros do PAC Social para compra de material, equipamentos e insumos necessários a fabricação das peças.

Atualmente o Instituto Musiva tem apoio da Unisuam, da Lamsa e da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro para o desenvolvimento de seus trabalhos.

4.2.2. Eu quero liberdade

O grupo “Eu quero liberdade” existe desde 2005 e é formado majoritariamente por egressos do Sistema Penal e seus familiares. No ano de 2008, foi formalizado como “Cooperativa de Reciclagem Eu Quero Liberdade”, tendo como principal objetivo buscar alternativas de inclusão social dos egressos na sociedade e no mercado de trabalho de maneira solidária, participativa e sustentável, em colaboração com o ambiente, através da coleta seletiva, beneficiamento e comercialização dos recicláveis para geração de trabalho e renda aos seus integrantes. Egressos do sistema prisional e seus familiares encontram uma maneira solidária, participativa e sustentável, através da educação ambiental, coleta, beneficiamento e comercialização de óleo vegetal.

Busca trabalhar com projetos de reciclagem dos materiais (Pet, alumínio, papel, papelão, vidro, plástico, ferro), onde parte é utilizada na produção artesanal, o excedente é separado, classificado, prensado e encaminhado à indústria. Trabalha também em projetos cujo objetivo alia a reciclagem ao meio ambiente como a proposta de aproveitamento de óleo de cozinha que é transformado em material de limpeza. Esta proposta foi realizada nos apartamentos construídos pelo PAC e minimizou os resíduos lançados através das pias de cozinha que acabam por contaminar os rios da região e em última instância a Baía de Guanabara.

Especificamente, o projeto foi implantado em 400 apartamentos e entre as ações foram realizadas atividades pedagógicas no campo da Educação Ambiental, visando sensibilizar, informar e mobilizar a população e os grandes geradores de resíduos, estimulando os mesmos a doar o óleo vegetal residual para a cooperativa.

A ONG realizou ainda outros projetos antes de ser formalizada:

- Programa de Reaproveitamento de Óleo Vegetal (Prove) usado do Estado do Rio de Janeiro. Foi criado em 2007, dentro da refinaria de Manguinhos, tendo como objetivo o direcionamento ambientalmente correto do óleo vegetal. A partir do lançamento desse programa pelo Governo do estado, foi articulada uma rede de cooperativas voltada para a coleta e o direcionamento do óleo vegetal usado.
- Projeto “Vai dar praia no Fundão” – Este projeto ocorreu em março de 2007 e envolveu a retirada de uma tonelada de materiais recicláveis na Praia do Catalão, Ilha do Fundão/ Cidade Universitária. Parte desse material foi direcionado ao grupo embrionário da Cooperliberdade, que separou, classificou e comercializou os recicláveis.
- Projeto “Eco barreiras” – A cooperativa mantém desde janeiro de 2008 cooperados, prestando serviço de coleta dos materiais sólidos na ecobarreira instalada no Canal do Cunha, no Rio de Janeiro, auxiliando a retirada dos resíduos flutuantes. Atualmente, seis cooperados estão diretamente envolvidos neste projeto.
- Projeto de capacitação para produção de tijolos orgânicos- Coppe/ IVIG – participação de cooperados no processo de capacitação na tecnologia de produção de tijolos orgânicos realizado na Universidade Federal do Rio de Janeiro, no ano de 2008.

A cooperativa ainda participou de diferentes eventos “Life Earth”, show do “The Police”, campeonato de body board, entre outros, realizando o direcionamento legal dos resíduos.

A ONG buscou parceria com a Coppe e com o BNDES para aquisição de um galpão e ampliação de seus projetos mas não teve sucesso com esta iniciativa. Atualmente seus cooperativados seguem realizando trabalhos pontuais.

4.2.3. Cedaps

Outro projeto que foi incentivado pelo PAC Social foi o de coleta seletiva feita através do Centro de Promoção da Saúde (Cedaps).

Criada em 1993, esta ONG implementa seus projetos em diferentes comunidades, a metodologia Construção Compartilhada de Soluções Locais voltada a prover capacidades em grupos sociais, promovendo ações locais planejadas, superando o imobilismo, o imediatismo e ações realizadas na urgência, marca comum gerada a partir das necessidades e demandas populares. Esta metodologia perpassa ações de diagnóstico e planejamento baseado na realidade/comunidade e já implementou mais de duas mil iniciativas em seus anos de existência no Brasil. Trata-se de uma metodologia reconhecida como tecnologia social pela Fundação Banco do Brasil.¹⁶

A partir dessa metodologia e da ação constante de assessoria e qualificação de grupos comunitários, o Cedaps constituiu equipe técnica multiprofissional e com muita experiência no trabalho de campo e na inter-relação com as comunidades, garantindo alcance e capilaridade em seus propósitos.

O objetivo principal do projeto foi de gerar emprego e renda para moradores em risco social no Complexo do Alemão e promover o bem-estar e a saúde de toda a comunidade através da coleta de material reciclável de caráter participativo e distributivo com a utilização de uma moeda social.

Neste sentido, a ONG desenvolveu diagnósticos participativos na comunidade em temas como o destino do lixo, percepção da questão ambiental, receptividade para um projeto envolvendo reciclagem e a proposta de moeda social que acabou por não ser implantada.

Além de iniciativas como a reciclagem, foram trabalhadas questões como o fortalecimento individual e coletivo, a formação de redes e a melhoria de serviços de saúde, educação e outros setores sociais que convergem para melhorias nas condições de vida.

Outros parceiros envolvidos no projeto foram as associações comunitárias, comércio local e do entorno, a Secretaria Estadual e Municipal de Saúde, Secretaria de Abastecimento, Ceasa, Comlurb e Light.

¹⁶(<http://www.fbb.org.br/tecnologiasocial/detalhar-tecnologia-102.htm>).

A proposta desenvolvida no Alemão foi replicada na Comunidade dos Prazeres, em Santa Teresa, com o nome de Recicla Ação, a partir de março de 2013, e a instituição continua atuando em projetos similares ao que foi desenvolvido no Complexo do Alemão.

4.2.4 Bom Fruto Turismo

O projeto Bom Fruto foi criado pela instituição Centro Social Ceinha Rocha, cuja diretora é moradora do Morro do Adeus, no Complexo do Alemão. Esta ONG se constituiu como expressão da luta comunitária realizada nas últimas quatro décadas em prol da conquista de melhores condições de vida e da moradia de qualidade.

O primeiro trabalho realizado pelo Centro foi a limpeza de uma área que era usada como lixão e que foi transformada em um campo de futebol para as crianças. Surgiu daí uma escolinha de futebol integrada com um reforço escolar no contra turno.

A proposta apresentada à equipe do PAC Social tinha como prazo de realização o período compreendido entre setembro de 2011 até março de 2012. O objetivo era preparar os jovens do Alemão para exercer a função de guias e cuidadores comunitários, junto às estações do teleférico. A preparação foi através de um programa de capacitação com conteúdo para o turismo receptivo aos turistas que passaram a frequentar a região a partir da operação do teleférico.

A formação do jovem visava ampliar as perspectivas para inserção no mercado de trabalho, garantindo renda e mais preparo. Na proposta, o jovem guia também tinha a missão de promover a preservação dos aparelhos instalados nas estações do teleférico, como é feito nas estações do teleférico em Medellín, buscando trazer a consciência maior sobre os bens públicos e a noção de pertencimento.

Outra iniciativa do projeto foi a criação de stands nas estações do teleférico, áreas de grande fluxo de turistas e moradores, que ofereciam para comercialização inúmeros produtos feitos pela própria comunidade como toalhas bordadas, artigos de crochê, tricô, blusas, bibelôs, peças de mosaico, etc.

Além da capacitação para a questão do turismo sustentável de base comunitária, a proposta também oferecia capacitação aos micro empreendedores para o desenvolvimento de seus negócios, promovendo o empreendedorismo social.

Com o fim do PAC, a instituição buscou apoio em outras empresas mas não conseguiu se manter na ativa uma vez que o próprio teleférico parou de funcionar e o turismo de base comunitária foi interrompido.

4.2.5 Fhio

O projeto Horizontes Gastronômicos foi desenvolvido pelo Grupo Frente Humana de Intervenção Organizada (Fhio), visando executar medidas de caráter multidisciplinar que pudessem transformar a comunidade do Alemão em um núcleo criativo de projetos gastronômicos, culturais, artísticos e turísticos. A proposta foi conduzida por um grupo de jovens empreendedores de diferentes áreas de atuação e que não eram moradores do Complexo do Alemão.

Pela proposta, o grupo iria atuar com foco no ramo de alimentação, organizando os empreendimentos da região do entorno das estações do teleférico do Alemão através do desenvolvimento de ações integradas que buscassem soluções capazes de fortalecer a dinâmica dos negócios, gerar trabalho e renda e tornar a região um pólo de excelência gastronômica cultural e turística.

Dentre os principais objetivos estavam:

- Formar um pólo gastronômico na região, aproveitando as potencialidades e os estabelecimentos já existentes na comunidade e os readaptando a novas demandas geradas pelas obras e pacificação;
- Criar um mapa (roteiro) gastronômico;
- Realização de oficinas da história da comunidade para os moradores em geral e de oficinas de artes plásticas para os profissionais envolvidos em atividades gastronômicas que fazem parte das instituições delimitadas pelo mapa gastronômico;

- Gerar trabalho e renda para os estabelecimentos e moradores envolvidos na confecção e manutenção do Pólo Gastronômico do Complexo do Alemão.

Para isso, foram realizadas algumas atividades principais como:

- Levantamento e Mapeamento dos Estabelecimentos

Identificação de parcerias como a Prefeitura do Rio, Fecomércio, Sebrae, Sesi e SindRio;

- Desenvolvimento de oficinas de capacitação;
- Desenvolvimento do Pólo Gastronômico.

Realização do festival de lançamento do pólo gastronômico, marcando o término do trabalho social do PAC no Complexo do Alemão. Foi idealizado um evento ao redor das estações do teleférico para expor as diversas atividades realizadas ao longo do projeto. O mesmo teve como atrativo apresentações musicais e artísticas, além da exposição e venda dos alimentos produzidos pelos restaurantes inseridos no mapa gastronômico do Alemão.

Ao final do projeto com o PAC, a ONG não deu prosseguimento nas atividades de capacitação na área de gastronomia. Por outro lado, os bares e restaurantes que receberam a capacitação e o investimento através da ONG continuam atuando no Alemão.

4.2.6 Educap

A partir da iniciativa de sua liderança, Lucial Cabral nasceu o projeto Educap, em meados de 2008. Inicialmente, era produzido em um espaço alugado e a proposta consistia em dar aulas de reforço escolar, noções sobre educação sexual para jovens e adultos. Naquela época, o projeto tinha parceria com Afroregae. A partir do investimento do PAC Social, esta proposta foi ampliada e as iniciativas se transformaram numa ONG de fato e de direito. Trabalha com conceitos de educação popular, promoção da saúde e direitos humanos.

Em 2012, este projeto ganhou visibilidade internacional e passou a ser apoiado pelo Consulado da Grã-Bretanha que construiu uma sede na Rua Canitar no próprio Complexo do Alemão. Esta proposta foi ainda ampliada a partir dos recursos de PAC e ganhou sustentabilidade com a saída do Governo do Estado do Alemão. Novas parcerias foram construídas, com outras organizações como Viva Rio, Brazil Foundation, Equinix, Unicef, Cedaps, escolas públicas entre outras que ampliaram o atendimento aos jovens e adultos e que acabaram por ajudar para que a ONG tivesse reconhecimento premiado através do Selo da Unicef, do recebimento de uma Placa do Ministério da Saúde e do Prêmio Mulher em Ação.

4.2.7. Estação Natureza

O projeto Estação Natureza foi elaborado pela ONG Verdejar e visava trabalhar em tres áreas: educação ambiental, visitaçãõ ecológica e e geração de trabalho e renda (Economia Solidária). A proposta se desenvolveu ao longo de seis meses, majoritariamente com jovens da comunidade. Ao todo, foram 15 jovens que participaram diretamente da capacitação como monitores, além de cerca de 380 moradores que participaram dos eventos relacionados ao tema ambiental.

Criada durante o PAC, esta ONG tem como missão principal a conservação e recuperação ambiental do Maciço da Serra da Misericórdia e o aproveitamento do potencial ecológico da área como estratégia para geração de trabalho e renda e desenvolvimento sustentável local.

A proposta do projeto Estação Natureza foi de compatibilizar o potencial ecológico e educativo das trilhas ecológicas, do Parque da Serra da Misericórdia, com o potencial turístico do teleférico, uma vez que a Área de Proteção Ambiental e Recuperação Urbana (Aparu) da Serra da Misericórdia abrange cerca de 40 km² e abriga as últimas áreas de Mata Atlântica da região. Além disso, fortalecer o trabalho de educação ambiental que já vinha sendo desenvolvido pelo grupo que compõe a ONG há pelo menos 13 anos, mesmo antes de sua formalização e que utiliza as trilhas ecológicas do maciço, realizando visitas/caminhadas ecológicas guiadas, recebendo estudantes de todos os níveis de ensino, com finalidade educativa socioambiental atendendo diversos públicos, mas, principalmente estudantes.

O principal objetivo deste projeto foi o de contribuir para o processo de transformação socioambiental no Complexo do Alemão, a partir da compatibilização de ações de Educação Ambiental, visitação ecológica e produção de conhecimentos na comunidade, através de um Ciclo de Formação Continuada, com ações que pudessem gerar oportunidades de trabalho e renda na região.

Dentre as ações previstas estavam estruturação e sinalização da trilha ecológica; criação do Centro de Educação Ambiental Serra da Misericórdia; elaboração e desenvolvimento do ciclo de formação continuada; produzir diagnóstico socioambiental das comunidades; realização de oficinas e visitas guiadas.

O projeto estação natureza segue no Complexo do Alemão realizando atividades relacionadas ao meio ambiente.

4.2.8 Inventando Moda e Descolando Ideias

Um grupo de cinco moradores do Complexo do Alemão deu início a esta proposta que tinha como propósito atuar com jovens da comunidade em situação de risco. A ONG denominada Inventando Moda e Descolando Ideias foi criada na época do PAC Social (2010) para trabalhar com atividades na área da cultura, teatro, dança e moda. A ideia principal do projeto era o de incentivar atividades culturais que quase não existiam dentro da comunidade. Os cursos eram ofertados e o espaço das aulas localizava-se na própria estação do teleférico.

Esta ONG atendeu diretamente 60 jovens da comunidade e funcionou durante dois anos, até 2012. Após o encerramento do contrato do PAC Social, a ONG não conseguiu dar prosseguimento às atividades que vinham sendo desenvolvidas e cada um de seus fundadores seguiu seu próprio caminho profissional.

4.3 Coleta de Dados

Nesta pesquisa, optamos por refletir sobre o trabalho realizado pelo PAC-Social a partir do olhar das Organizações Não-Governamentais

Em seguida, deu-se início ao trabalho de campo. Como ressaltam Lakatos e Marconi (2003, p.185), “a pesquisa de campo é aquela utilizada com o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimentos acerca de um problema, para o qual se procura uma resposta, ou uma hipótese, que se queira comprovar, ou, ainda, descobrir novos fenômenos ou as relações entre ele.”

A ideia é dar voz aos representantes de Organizações não Governamentais nas comunidades do Complexo do Alemão na tentativa de tentar entender de forma crítica a eficácia, efetividade e eficiência das ações de trabalho social implementadas durante e após as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na área.

Ampliar e aprofundar o conhecimento sobre o tema com instrumentos de pesquisa de campo como a observação *in loco*, a identificação de atores-chaves, elaboração e aplicação de instrumentos quantitativos e qualitativos são as sugestões de Minayo & Sanches (1993).

Para o trabalho de campo, a princípio, adotamos entrevistas semiestruturadas que foram audiogravadas com representantes das Organizações não Governamentais (ONGs) situadas no Complexo do Alemão. Para elaborar as entrevistas, foi elaborado um roteiro inicial com os principais tópicos a serem indagados que foi apresentado na etapa de qualificação para avaliação da banca.

Entre os principais itens a serem pesquisados, procuramos levantar as críticas ao trabalho social, a partir da experiência dos entrevistados, com a visão deles sobre os resultados obtidos no trabalho social, quais os efeitos reais que esse trabalho produziu na comunidade, o que poderia ser aperfeiçoado em ações futuras e o que ficou de legado desde a finalização do trabalho social e a saída do território. Em

síntese, como descrito no documento Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social (2008, p. 70), procuraremos nos pautar diante de horizontes sobre a melhoria da qualidade de vida das pessoas, a identificação de aspectos sobre direitos sociais, acesso à cidade, à moradia, aos serviços públicos e o engajamento através da participação e organização autônoma da população. Na construção desses instrumentos para coleta de opinião, procuraremos identificar parâmetros de avaliação para esses indicadores dentro das categorias de eficiência, eficácia e efetividade. A proposta de roteiro para construção do instrumento de avaliação pode ser observada no anexo 1. (pag. 150)

Os representantes das ONGs foram selecionados a partir do censo realizado entre os anos de 2009 e 2010. Foi realizado um contato prévio à aplicação de questionários semiestruturados, onde esses indivíduos receberam informações sobre o propósito do estudo.

4.4 Análise de Conteúdo

A partir da transcrição das entrevistas, procurou-se aplicar a metodologia de análise de conteúdo (Bardin, 2009) para examinar e classificar trechos dos depoimentos que se assemelhem bem como os que são diferenciados entre os entrevistados. Nessas entrevistas, buscou-se entender todo o processo de formação das organizações a partir dos investimentos do PAC-Social nas propostas apresentadas, responder às questões elencadas e buscar, através das críticas, entender e apontar como modelos futuros podem ser beneficiados da experiência descrita nesta pesquisa. O propósito destas entrevistas foi fazer com que os entrevistados voltassem no tempo, procurando resgatar os principais aspectos desde o processo de formalização das ONGs, as dificuldades encontradas ao longo desta trajetória, os avanços conseguidos e os resultados alcançados a partir do investimento financeiro feito pelo PAC Social. E saber, depois de 07 anos, se houve uma quebra de paradigma nas ações propostas pelo trabalho social no PAC do Alemão, baseando-nos em aspectos de eficiência, efetividade e eficácia.

Na etapa nomeada por Bardin como pré-análise, definimos os objetivos e perguntas

da pesquisa, bem como demarcamos o universo de estudo. Este universo, chamado corpus, é “o conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos” (Bardin, 2009). Segundo a autora esta é a fase de organização propriamente dita, que tem por objetivo sistematizar as ideias iniciais. Esta fase, segundo a autora (2009, p.121) “*tem três missões: a escolha dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração dos indicadores que irão fundamentar a interpretação final.*” No caso deste estudo, foram escolhidos um universo de documentos coletados a partir de seis entrevistas audiogravadas feitas ao longo do mês de Julho de 2017 com os representantes das ONGs que receberam incentivos e investimentos financeiros por parte do PAC Social para implementar seus projetos.

O resultado das entrevistas audiogravadas foi transcrito para o formato Microsoft Word e a partir da releitura das mesmas, foi criada uma tabela de Microsoft Excel para que se pudesse ter uma visão mais integrada e holística de tais textos, com informações detalhadas sobre as entrevistas: nome do entrevistado, data e horário da entrevista, palavras-chave e comentários.

Ainda de acordo com Bardin (2009, p. 123) procedemos a constituição *de um corpus* do material coletado. Este corpus é um conjunto de documentos para serem submetidos aos procedimentos analíticos.

No caso em questão foram adotadas algumas regras definidas por Bardin (2009, p.124) como a regra da exaustividade, quando levamos em conta todos os elementos deste *corpus*, não fazendo nenhum tipo de pré-seleção ou descartando qualquer tipo de informação bem como a regra da homogeneidade, quando os documentos devem obedecer a critérios precisos de escolha, através de técnicas idênticas para realizar as entrevistas.

A etapa de pré-análise engloba também a leitura cuidadosa e sistemática de todo o *corpus*, para que se identifiquem categorias existentes nos textos. Esta fase pode assim ser sintetizada:

“Conhecer o texto deixando-se invadir por impressões e

orientações.

[...]. Pouco a pouco, a leitura vai tornando-se mais precisa, em função de hipóteses emergentes, da projeção de teorias adaptadas sobre o material e da possível aplicação de técnicas utilizadas sobre materiais análogos.” (Bardin, 2009).

Em seguida é realizada a etapa denominada de codificação. Esta fase consiste em “uma transformação – efetuada segundo regras precisas – dos dados brutos do texto, transformando esta que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo, ou da sua expressão, suscetível de esclarecer o analista acerca das características do texto” (Bardin, 2009, p.129).

A terceira etapa é a categorização que pode ser definida como uma operação de classificação de elementos dentro de um conjunto. Nesta fase, enquadram-se as mensagens em grupos que apresentem similaridades. Ainda de acordo com Bardin (2009, p.145):

“A categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia) com os critérios previamente definidos. As categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão dos caracteres comuns destes elementos.”

Neste estudo, optamos pela categorização seguindo o critério semântico: as entrevistas foram separadas de acordo com o tipo de atividade desenvolvida por cada ONG, quer seja na área de meio ambiente, educação, arte e cultura, mobilização comunitária e geração de renda.

Neste sentido, categorizar os elementos significa realizar uma investigação do que cada um deles tem em comum com os demais, possibilitando num segundo momento da análise um reagrupamento das categorias a partir de temas que mais

apareceram nas entrevistas. (2009, p.146)

A última etapa da análise de conteúdo consiste na interpretação, que é quando o analista pode propor inferências a partir da leitura de todo o *corpus*. De acordo com Bardin (2009), configura-se como análise de conteúdo um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens e seus significados. A análise de conteúdo fornece informações suplementares ao leitor crítico de uma mensagem, seja este lingüista, psicólogo, sociólogo ou leitor profano que deseja distanciar-se de sua literatura “aderente”, para saber mais sobre o texto. (2009, p. 163)

Seguindo exemplos apresentados por Bardin (2009, p. 170) propondo analisar o conteúdo das entrevistas através deste modelo:

Variáveis de inferência	de	Material analisado	Data	Descrição ou hipótese
-------------------------	----	--------------------	------	-----------------------

Diante da hipótese deste projeto, “se houve a quebra de um paradigma a partir da implantação do trabalho social implementado pelo PAC entre os anos de 2007 e 2014” procuramos nesta etapa aprofundar o que foi investigado na pesquisa de campo feita com representantes de seis ONGs instaladas no Complexo do Alemão.

É importante ressaltar que inicialmente a ideia era pesquisar oito ONGs, mas não foi possível aplicar questionários com duas delas: Verdejar e Eu Quero Liberdade.

O representante da ONG Verdejar não se encontra mais no Complexo do Alemão apesar da ONG continuar em atividade e o representante da ONG Eu Quero Liberdade na época da pesquisa estava morando em outra cidade e por motivos de trabalho e não pode responder a pesquisa.

Antes da aplicação do questionário foi pensado em apresentar para os participantes desta pesquisa o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

De acordo com Silva (2018, p. 31):

“Ao pensarmos no processo de elaboração e apresentação do termo e obtenção do consentimento, consideramos Ashaye, Ajuwon e Adeoti (2006) que relatam a obtenção de consentimento de forma oral, após explicação dos pesquisadores sobre os objetivos do estudo, a participação voluntária e a confidencialidade dos dados. Neste sentido, antes de cada entrevista ser gravada foi explicado a cada um dos participantes do que se tratava a referida pesquisa e se os mesmos aceitavam participar de forma espontânea e com direito a divulgação dos resultados.”

Para a pesquisa foi elaborado um questionário (Anexo 1) considerando o horizonte do trabalho social desenvolvido em comunidades através do PAC Social. Este horizonte foi definido pelo M. Cidades em 2008, conforme explicitado à página 2 como tendo seis dimensões a saber: a melhoria da qualidade de vida das pessoas, a defesa dos direitos sociais, o acesso à cidade, à moradia e aos serviços públicos e o fortalecimento da participação e organização autônoma da população.

A aplicação deste questionário se deu de forma individualizada com cada representante de ONG em dias de semana, em local fora da comunidade. Esta decisão foi unânime e teve relação direta com a questão da violência em que a comunidade se encontrava naquele momento. Na época de aplicação desses instrumentos, os tiroteios e incursões da polícia eram diários e não poupava ninguém. As respostas obtidas foram tabuladas em planilha, em gráfico separados por blocos de assuntos. Para a análise dos dados foram consideradas três abordagens: eficiência, eficácia e efetividade.

A eficiência, no caso, foi observada como sendo a relação do custo-benefício, identificando o menor custo, menor prazo, a melhor qualidade e os melhores resultados imediatos, ou seja, a boa utilização dos recursos financeiros e humanos com competência para se produzir resultados com mínimo de recursos e esforços.

A eficácia diz respeito aos objetivos e metas a serem alcançadas e, nesse sentido, a proposta buscou observar se os objetivos propostos foram alcançados a partir das intenções e dos projetos propostos pelo PAC em 2007.

Por fim, a efetividade que buscou identificar, a partir das entrevistas, os resultados e impactos em prazo mais longo e se houve melhora na qualidade de vida dos moradores do Complexo do Alemão.

O roteiro definido teve como base as seis dimensões mencionadas anteriormente e para cada uma destas dimensões foram formuladas perguntas sobre efetividade, eficácia e eficiência.

Nem todos os entrevistados responderam a todas as dimensões, uma vez que cada um focou principalmente na sua própria experiência a partir da criação e formalização da ONG e do trabalho desenvolvido em campo durante o PAC. Dos seis entrevistados, dois não moram na comunidade, sendo que um destes realizou pela primeira vez um trabalho em comunidade de baixa renda (Fhio). Os demais ou foram criados na comunidade, ou já nasceram naquele local.

Para efeito de análise a partir das abordagens de eficiência, eficácia e efetividade, esta situação de moradia no próprio Complexo do Alemão não fez diferença quanto aos resultados obtidos pelas ONGs ou mesmo na percepção de seus líderes, já que todos estavam na área todos os dias da semana, independente de morar ou não no local.

5. RESULTADOS

Nesta primeira etapa da pesquisa, a análise de conteúdo (Bardin, 2009) foi o método utilizado para examinar e buscar agrupar as seis ONGs por categorias que, inicialmente, foram identificadas pelo tipo de atuação de cada uma. Neste agrupamento preliminar, identificamos três categorias: ONGs que atuam na questão ambiental; que trabalham com projetos de geração de renda e qualificação e que se dedicam à formação e educação. De qualquer forma, todas elas trabalham no sentido de oferecer algo, mobilizar e/ou organizar a comunidade. As análises foram informatizadas, buscando verificar se os achados da coleta são similares entre si ou não. Utilizamos uma metodologia quali-quantitativa (Minayo), procurando a presença ou ausência de uma dada característica nas entrevistas realizadas.

Na etapa subsequente, foram relacionadas às dimensões definidas pelo Ministério das Cidades (2009) e, para cada uma destas dimensões, foram extraídos comentários das entrevistas.

Inicialmente, identificamos a dimensão que denominamos nessa categorização aqui proposta de “Melhoria da Qualidade de Vida” podemos identificar que em termos de eficiência todos os entrevistados acreditam que os recursos aplicados trouxeram impactos positivos na vida das pessoas, que melhorou muito a qualidade de vida dos próprios quanto dos moradores do Complexo do Alemão.

M. L. da ONG Inventando Moda e Descolando Ideias relatou que:

“Muitos projetos foram beneficiados, tinha (sic) instituições ali que eu nem sabia que existia (sic) ali. Durante as obras do PAC foram liberados recursos. Impacto positivo na organização e mobilização comunitária. Quando veio esta obra toda, esse investimento, organização, melhorou muito e eu falo que hoje temos prazer de morar ali.”

Outra entrevistada que também sentiu a mudança de maneira positiva foi L. C. da ONG Educap. Para ela *“houve melhoria da qualidade de vida das famílias que foram*

para os apartamentos. A construção da sede do Educap com apoio do Governo Inglês, através do PAC Social também foi muito importante para esta mudança na qualidade de vida. “

Complementando vale destacar o que J. S. da ONG Fhio apontou sobre esta dimensão de melhoria da qualidade de vida:

“ Além da coisa estrutural, o PAC teve um efeito emocional, de esperança que a gente sentia nas pessoas, ter a melhoria no deslocamento através do teleférico, da forma como elas passaram a morar, do processo de realocação das áreas de risco, enfim coisas que melhoram cotidianamente a vida das pessoas. A redescoberta do Alemão é o maior ganho do PAC, um lugar que deixou de ser visto como a marginalidade e a passou até a ter potencial turístico. Foi uma área muito negligenciada pelo governo, então a gente vê escassez em muitas áreas, as pessoas são carentes de tudo: escolaridade, acesso a serviços, lazer. Precisa empoderar a população e não se consegue sanar tudo isso só com uma intervenção. “

Neste sentido, o pensamento de nossos entrevistados corrobora com o que já foi abordado por Rosa (2014, s/p) em relação ao combate ao déficit habitacional *“que deve ir além do entendimento restrito a construção de unidades habitacionais e que envolve outras dimensões que passam pelo acesso à cidade e à melhoria da qualidade de vida, claramente percebida pelas entrevistas em suas observações sobre a questão da eficiência na aplicação de recursos que tenha como consequência a melhoria da qualidade de vida. “*

Ainda sobre esta questão, os entrevistados também mencionaram que faltou aplicação de recursos em saneamento básico e em moradia. Uma das entrevistadas inclusive afirma que *“se a corrupção tivesse sido menor, o recurso teria sido mais bem aplicado. “*

Já sobre a questão da eficácia, todos relataram que seus projetos puderam se concretizar através do investimento feito pelo PAC Social e que houve impactos positivos com estes projetos tanto para as organizações quanto para os moradores.

L. O. A. da ONG Cedaps afirmou que:

“Impactou positivamente porque a transformação estrutural e física do Complexo naquele período foi muito grande, já que as famílias não tinham nenhuma relação com Poder Público por três décadas antes do PAC. As mudanças fizeram com que o morador começasse a compreender o que é um agente público e como deve se conversar com ele como um parceiro para ter uma qualidade de vida melhor.”

Do total de seis entrevistados, dois deles reconheceram que deveriam ter ido em busca de outros tipos de apoio financeiro após a finalização do PAC no sentido de dar continuidade aos seus projetos que foram paralisados. Esta reflexão feita por eles é extremamente importante e nos leva a pensar no modelo de proposta para implantação de trabalho social a partir da urbanização de favelas no Rio de Janeiro no futuro. Devemos sempre pensar no futuro dessas instituições, principalmente aquelas que não tinham experiência anterior com trabalhos em parceria com setor público. Estas duas instituições acabaram se baseando somente nos recursos do PAC e não buscaram outros parceiros que pudessem apoiar a continuidade de seus projetos.

Buscamos inspiração no modelo de Medellín. Mas não foi suficiente a troca de experiências como governo colombiano, nem tampouco o convênio firmado entre Medellín e o Governo do Estado do Rio de Janeiro, pois uma das premissas da Prefeitura de Medellín era ter a equipe do trabalho social permanentemente em campo, mesmo depois da finalização das intervenções físicas, para que a comunidade compreendesse que o Governo “veio para ficar”. Diferente do que ocorreu aqui no Rio de Janeiro, uma vez que as obras foram encerradas e os recursos para o trabalho social não foram repassados pelo Governo do Estado para

finalização do contrato de trabalho social, deixando esta sensação de abandono como uma marca forte tanto nas ONGs quanto na própria comunidade.

Como menciona Cardenas (2006, p. 22):

“A proposta de investimento em áreas vulneráveis estava inserida no Plano de Desenvolvimento de Medellín anos 2004-2007. A mesma tinha “um compromisso com a cidadania e cujo principal objetivo era comprometer a cidade toda, seus habitantes e instituições na própria transformação para um desenvolvimento sustentável, com propostas em várias áreas, motivado pela participação comunitária em função de um governo mais amável e natural, visando a inclusão social e o melhoramento do nível da qualidade de vida em todo o território, assim como o fortalecimento do tecido social.”

Finalmente, quanto à questão da efetividade, foi perguntado aos seis entrevistados se o trabalho social trouxe alguma mudança na sua maneira de viver? Se sim, quais? E o que deveria ter sido transformado e não mudou?

Todos os seis entrevistados foram unânimes em afirmar que de alguma maneira houve efetividade e que as mudanças foram alcançadas a partir deste investimento.

V. V.do Instituto Musiva afirmou que:

“O impacto direto foi o aumento de renda, a auto-estima que melhorou a partir do projeto. O morador de comunidade tem um estigma que a violência traz. Então, ações sociais e projetos sociais são um grande aliado, uma ferramenta importantíssima para que o morador lute contra este inimigo invisível que é o estigma.”

Outra entrevistada, L.C., da ONG Educap disse que o *“PAC Social foi o caminho, as portas abertas para que as pessoas se agregassem. Apesar de já existir*

anteriormente um movimento por saúde no Alemão, o PAC fortaleceu esse movimento. O PAC me deu qualidade de vida. O espaço que eu tenho, devo ao PAC”.

Para Marinho e Façanha (2001), a efetividade de um programa social diz respeito à implementação e ao aprimoramento de objetivos, independentemente das insuficiências de orientação e das falhas de especificação rigorosa dos objetivos iniciais declarados do programa. Neste sentido, é possível afirmar que mesmo tendo falhas em alguns momentos, a observação declarada pelos entrevistados denota que houve efetividade em termos de melhoria da qualidade de vida.

Interessante ainda observar através dos depoimentos que alguns ganhos na qualidade de vida são intangíveis, qualitativos e não mensuráveis em números de atendimentos como mencionou L.O.A. da ONG Cedaps:

“Hoje há um movimento coletivo muito forte no sentido de querer o melhor para comunidade. Muitos acordos foram feitos durante o projeto. Esta proposta foi a primeira em questão de trabalhar sustentabilidade através do Cedaps e de lá pra cá o Cedaps vem desenvolvendo muitas ações em outras comunidades. O piloto foi no Complexo do Alemão a partir do PAC Social.”

Na questão sobre qualidade de vida Minayo (2000, p. 2) ressalta que:

“Qualidade de vida é uma noção eminentemente humana, que tem sido aproximada ao grau de satisfação encontrado na vida familiar, amorosa, social e ambiental e à própria estética existencial. Pressupõe a capacidade de efetuar uma síntese cultural de todos os elementos que determinada sociedade considera seu padrão de conforto e bem-estar. O termo abrange muitos significados, que refletem conhecimentos, experiências e valores de indivíduos e coletividades que a ele

se reportam em variadas épocas, espaços e histórias diferentes, sendo, portanto, uma construção social com a marca da relatividade cultural.”

A autora (2000, p. 4) chega a questionar se qualidade de vida é uma mera representação social. E dá como resposta sim e não. *“Sim, pelos elementos de subjetividade e de incorporação cultural que contém. Não, porque existem alguns parâmetros materiais na construção desta noção que a tornam também passível de apreciação universal.”* A natureza subjetiva diz respeito ao sentimento das pessoas ou o que pensam acerca de suas vidas. Em nossa pesquisa de campo, percebemos que os entrevistados seguem por esta linha subjetiva ou seja, da sensibilidade de cada um em relação ao tema.

L. O. A. da ONG Cedaps aborda esta questão da subjetividade quando menciona:

“Hoje há um movimento coletivo muito forte no sentido de querer o melhor para comunidade. Muitos acordos foram feitos durante o projeto. Esta proposta do Cedaps foi a primeira em questão de trabalhar sustentabilidade e de lá pra cá o Cedaps vem desenvolvendo muitas ações em outras comunidades.”

A segunda dimensão referida em nossa pesquisa foi a questão do “Acesso à Cidade”. Entendemos este tema como sendo a garantia ao direito à cidade mais justa, menos desigual, trazendo mais equilíbrio e justiça social. Dado isso, a maioria dos entrevistados identificou a eficiência dos recursos como sendo a obra do teleférico, a garantia do direito de ir e vir, a conexão mais rápida com Bonsucesso, localizado próximo ao Complexo do Alemão, e com o sistema de transporte ferroviário através da ligação do teleférico.

A entrevistada M. L. da ONG Inventando Moda e Descolando Ideias, afirmou que: *“Eu acho que a construção do teleférico foi um investimento positivo porque para*

nós que trabalhávamos no social, ter que andar, subir e descer os morros facilitou muito a locomoção. O morador hoje sente muita falta do teleférico.”

Esta falta mencionada pela entrevistada diz respeito a paralização feita pela concessionária há cerca de dois anos com a alegação de que era necessária para troca de cabos. Até o momento da entrevista em 2017, o sistema de transporte não voltou a funcionar e o que todos imaginam é que faltam recursos para retomada da operação do teleférico. Soma-se a este comentário o de V. V. do Instituto Musiva ao responder que:

“O acesso a cidade melhorou bastante a partir do PAC Social. Melhorou a relação com a cidade formal. Dentro do projeto a gente alugava ônibus e levava as pessoas para conhecer o CCBB (Centro Cultural Banco do Brasil), Museus de Belas Artes, conhecer o centro do Rio.”

Com essas opiniões dos representantes das ONGs, podemos afirmar que o teleférico trouxe essa reconexão com a cidade, possibilitando uma nova visão de mundo para os moradores que antes estavam praticamente reféns dos limites invisíveis da comunidade, quer seja pela dificuldade de locomoção, quer seja pela imposição do poder paralelo pelo direito de ir e vir. Relatos de vários moradores do Alemão nos informavam que, antes do teleférico, o acesso à comunidade só poderia ser feito através de vans que paravam em lugares estratégicos e o resto do percurso era feito a pé, ou através de moto-taxis ou mesmo a pé pelos becos e vielas, que demorava cerca de duas horas para se chegar a parte mais baixa do morro.

Além da questão da mobilidade e dentro da perspectiva do Trabalho Social do PAC no Complexo do Alemão, várias atividades foram inclusive desenvolvidas nas estações do teleférico ou em seu entorno, trazendo mais vida ao local. Era comum encontrarmos no entorno das estações do teleférico atividades como saraus, feirinhas de artesanato, encontros de gastronomia, debates sobre temas que afetavam a vida dos moradores daqueles locais. Essa nova organização urbanística

local contribuiu para que o local fosse observado de forma diferenciada como espaço de entretenimento, cultura e lazer.

J.S. da ONG Fhio lembra da transformação das estações em locais de encontro e afirma que:

“Essa redescoberta do Complexo do Alemão é o maior ganho do PAC. Um lugar que deixou de ser visto como a marginalidade e passou a ser visto como um potencial turístico. O Fhio ter se tornado uma referência para eles neste aspecto é muito importante. Outras pessoas também continuam me procurando e vejo que a gente acabou se tornando referência para eles. Criamos uma rede muito bacana de muito carinho”.

Se por um lado, o teleférico foi elogiado por todos os entrevistados, a sua paralisação em outubro de 2016 foi motivo de críticas e reclamações.

L. C. da ONG Educap, afirmou:

“Eu acho que a construção do teleférico não é um elefante branco como todo mundo fala porque quem mora no alto da comunidade tinha mobilidade com ele e hoje eu sei que as pessoas sentem falta. Eu sinto falta porque era um meio do Educap fazer rede de atendimento. Também tirou o sustento de várias famílias que vendiam suas obras de arte nas estações.”

Esta abordagem de L.C. sobre o teleférico ser considerado um elefante branco foi muito ouvida durante as obras do PAC e da construção das estações do teleférico. Havia duas questões principais dos moradores: o medo de remoção e também o percentual do investimento do PAC nas obras do teleférico em detrimento de outras obras consideradas importantes. O medo da remoção foi rapidamente superado já que a equipe do Trabalho Social do PAC fez várias reuniões com moradores e divulgava semanalmente o avanço das obras. Em todo Complexo do Alemão não

houve nenhum tipo de ação judicial contra os valores apresentados durante o processo de negociação. A maioria dos moradores afetados diretamente pelas obras do teleférico optaram por se mudar para outras casas na região ou em bairros próximos. Os moradores em situação de vulnerabilidade maior é que optavam pelos novos apartamentos e por aguardar a entrega destes condomínios, recebendo o benefício do aluguel social mensalmente.

Quanto ao investimento na construção do sistema de teleférico, também coube a equipe técnica explicar em reuniões e audiências públicas como seria feito este investimento e que o mesmo não se limitava a construção das estações, mas também a aquisição das gôndolas e dos sistemas operacionais. Para sua operação, o Governo do Estado firmou um convênio de transferência de conhecimento e expertise com Medellín. Técnicos daqui e de lá estavam sempre em contato para conhecer melhor a realidade daqui e o que deu certo nas comunidades colombianas. Conseguimos através do Trabalho Social o compromisso que a concessionária iria contratar mão de obra local para trabalhar no teleférico. Este número de empregados da comunidade chegou a 80 pessoas.

Neste aspecto vale resgatar a observação feita por um participante do Fórum para o Complexo do Alemão em 2009 quando lhe foi perguntado qual futuro ele desejava para comunidade: *“Bairro do Alemão com população engajada, livre para ir e vir, com condições de vida digna pela oferta de serviços públicos integrados em parceria com empresas e organizações fortalecidas e estruturadas.”*¹⁷

No quesito eficácia, a interpretação dos entrevistados foi bem diferente entre si.

De acordo com M. L. e L.O.A. entre outros, esse tipo de investimento contribuiu para a descoberta de talentos que ajudaram a diminuir desigualdades, pelo ganho de autonomia e melhoria da auto-estima, pelo legado na construção dos equipamentos

¹⁷ Relatório do Plano de Desenvolvimento Sustentável – Complexo do Alemão. Imprensa Oficial. RJ, 2009

públicos e das moradias dentro da própria comunidade como menciona L.C.do Educap:

“O principal legado do PAC foi a habitação e os equipamentos de saúde, educação, a Faetec, a EDI, a UPA... A gente queria mais né? Mas estes espaços foram muito importantes. É pena que a gestão não concluiu o que deveria fazer.”¹⁸

Outro aspecto levantado foi sobre a valorização do local a partir das obras como disse C.R. da ONG Bom Fruto:

“A gente mora num local e não se dá conta da sua beleza e da grandeza que tem ao redor. Depois da obra do teleférico, foi que eu vi no alto do morro como é bonito. A gente consegue ver o Cristo Redentor, a Baía de Guanabara, Maracanã e o Galeão. O trabalho era para atender jovens e capacitar eles para serem agentes de turismo, dar oportunidade do primeiro emprego. O teleférico ajudou a mudar e melhorar o acesso aos bairros. Em 15 minutos passamos a chegar em Bonsucesso.”

Essa preocupação com o acesso à cidade foi analisada por Leitão e Freitas (2013, p.6) a respeito dos projetos de urbanização do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo, implantados na década de 1980 e que foram considerados como “piloto” de uma intervenção urbanística abrangente, em contraposição às intervenções pontuais de retorno social questionável. Naquela época, a proposta de construção de um plano inclinado na favela demonstrou a preocupação do Governo Brizola (1982-1986) não somente com a questão da acessibilidade, mas também com o tema da inserção e inclusão da comunidade no bairro de Copacabana. Após essa intervenção, foi somente na década de 2010 a partir dos investimentos do PAC que o Governo do Estado retoma a temática de melhoria da acessibilidade em comunidades íngremes e

¹⁸ No Complexo do Alemão foram construídos diversos equipamentos como UPA 24 horas, escola de ensino médio, Faetec, creche, biblioteca, além de outros equipamentos públicos instalados nas seis estações do teleférico.

de difícil acesso, com a construção do teleférico no Complexo do Alemão e posteriormente no Morro da Providência.

Em termos de efetividade a maioria dos entrevistados pensou em resultados de mais longo prazo e fez críticas ao PAC, a sua paralisação, ao abandono dos equipamentos construídos e a questão da violência como um indicador negativo e de retrocesso aos processos já em andamento ou concluídos.

M. L. da ONG Inventando Moda e Descolando Ideias por exemplo abordou o ganho através das melhorias decorrentes da infraestrutura instalada quando menciona que:

“Muitas famílias moravam em lugares surreais e hoje tem acesso a água, acesso fácil as áreas, facilidade de levar filho na escola, então melhorou muito e muitas famílias foram beneficiadas”.

Por outro lado, L. C. da ONG Educap lembra a construção dos equipamentos públicos como a UPA, *mas ressalta a tristeza com seu abandono inclusive por causa da violência que retomou com força.*

“Eu fiquei muito triste na última vez que fui no CRAS e vi que desceu do morro. A biblioteca também, foi doloroso ver.... Acho que diminuiu a desigualdade entre a comunidade e os bairros, principalmente na questão da habitação, deu mais qualidade de vida a muita gente. Mas ficou a desejar lá na comunidade dos Mineiros onde as pessoas sofrem muito, mereciam ter um teleférico, saneamento, eliminar as áreas de risco. Mas com a mudança de governo nunca dá continuidade ao que estava dando certo e a comunidade perde. O grande desafio é o pós PAC. A gente já teve Faetec, três agências

bancárias, CRJ e agora só tem o Santander que é corajoso de estar lá.”

L. O. A. da ONG Cedaps relaciona a efetividade em relação ao acesso à cidade a questão do teleférico.

“O teleférico simboliza uma ação do Estado naquela comunidade e foi de fundamental importância para esta integração. “A perda dele, mostra inclusive para os críticos o quanto ele foi importante, muito além de um meio de transporte.”

Ou seja, das entrevistas realizadas podemos afirmar que o tema de acesso à cidade é compreendido de forma diferenciada por parte dos entrevistados, sendo mencionada a questão de melhores condições de vida após a infraestrutura instalada, passando pela menção às obras como o teleférico, e também por outros temas como acesso aos serviços públicos de qualidade e que também acabaram sendo prejudicados por conta da violência e da paralisação de obras.

A dimensão de acesso a moradia foi respondida por cinco entrevistados. Todos foram unânimes em mencionar em termos de eficiência o ganho que tiveram após a construção de novas moradias através do PAC. L. C. da ONG Educap lembra o início da luta pela moradia de qualidade:

“O PAC me deu mais qualidade de vida no lugar onde eu moro. Em 2009 começou a luta pela moradia devido às chuvas. O governo comprou 582 moradias em dois condomínios Minha Casa Minha Vida no próprio Alemão e beneficiou moradores da Grota, do Morro do Alemão e de Manguinhos.”

Mesmo quem não era morador do Complexo do Alemão teve a mesma percepção como foi o caso de J.S. da ONG Fhio:

“Não sou moradora do Alemão, mas o Fhio dividiu o espaço de trabalho com a equipe de realocação e acho que os novos condomínios impactaram a vida destes moradores. “

C. R. da ONG Bom Fruto foi mais enfática e durante a entrevista se comoveu quando se lembrou do tempo em que ela e seus familiares viviam em moradias precárias no alto do Morro do Adeus:

“Sou moradora do Alemão há trinta anos. De onde eu morava para onde eu moro, não tem comparação. Realmente minha condição de vida melhorou muito. Hoje tenho um apartamento com sala, 2 quartos, cozinha e banheiro.“

Vale destacar que esta afirmativa de L.C. na página acima diz respeito à época das fortes chuvas que assolaram a cidade do Rio de Janeiro em abril de 2010 e que transformaram o Complexo do Alemão e outras regiões como Manguinhos e Jacarezinho em regiões de alto risco de desabamento onde centenas de famílias perderam tudo da noite para o dia. Por iniciativa do Governo do Estado com o Governo Federal, os dois empreendimentos Minha Casa Minha Vida que seriam comercializados para famílias de mais alta renda no Complexo do Alemão com 582 apartamentos, foram destinados a estas famílias desabrigadas.

Desde a Emenda a Constituição em 2000 que o tema da moradia digna está na pauta do debate tanto pelo Poder Público quanto pelos movimentos sociais e pela própria sociedade civil.

“Moradia digna é aquela localizada em terra urbanizada, com acesso a todos os serviços públicos essenciais por parte da população que deve estar abrangida em programas geradores de trabalho e renda. Moradia é um direito humano, afirma o Tratado dos Direitos Econômicos e Sociais da Organização das Nações Unidas (ONU), ratificado pelo Brasil em 1992, e como tal deve ser reconhecido, protegido e

efetivado através de políticas públicas específicas.” (Projeto Moradia, 2000, p.12).

Como já apresentado anteriormente no texto, Burgos (1998) aborda a questão da moradia digna quando correlaciona a temática à preocupação com o surgimento das favelas a partir de 1940 e as iniciativas de trabalho social desenvolvidas naquela época:

“Inicialmente, as iniciativas de trabalho social eram voltadas unicamente a atender situações de caráter assistencial, realizadas tanto pelo Poder Público quanto por organizações ligadas ao Governo, onde moradores mais pobres passaram a ser vistos como pessoas com direitos a serem respeitados. Eram iniciativas que visavam atender as necessidades da população de mais baixa renda não somente com novas moradias, mas também através de um modelo de trabalho social que priorizava a educação dos moradores em relação a costumes e hábitos sanitários”.

Quanto à eficácia em termos de acesso à moradia, todos os entrevistados percebem os resultados alcançados através destas novas unidades habitacionais construídas e também pela garantia de opções que os moradores tiveram durante o processo de realocação.

Muitas famílias acabaram optando pela aquisição de novas casas e não pelo aluguel social e apartamento. Durante as negociações conduzidas pela equipe do Trabalho Social do PAC, estas famílias inclusive conseguiram comprar novas casas em bairros mais valorizados e fora do Complexo do Alemão. É interessante mencionar que conseguimos identificar que no início do processo de negociação com as famílias que precisavam ser realocadas, os valores calculados com base no decreto do Governo do Estado atendiam perfeitamente a vontade das famílias de sair do Complexo do Alemão e se mudarem para bairros mais valorizados. A medida em que as obras foram avançando e tomando corpo no Alemão e o decreto não teve valores atualizados, os valores ofertados já não atendiam a este sonho de sair da

comunidade. A especulação imobiliária tomou conta do mercado. Mesmo assim, podemos dizer que a maioria dos moradores pode realizar o sonho da casa própria.

Mas como disse J.S. da ONG Fhio:

“No aspecto positivo foi o sonho da casa própria, uma casa estruturada, que não tem gato de luz e não vai cair a qualquer momento, mesmo com a chuva. Negativamente é que eles precisaram se reorganizar para viver, a questão das contas, de dividir os espaços, de não ter mais quintal e o pagamento da taxa de condomínio. “

C. R. corrobora com J.S. quando afirma que:

“A maioria dos moradores gosta de morar nos novos apartamentos. Onde eu moro, só cerca de 10% que preferia a casa antiga. Na casa a realidade é outra. Você tem mais liberdade e espaço. O apartamento não dá pra mexer muito.“

Em termos de efetividade todos mencionam o fato da melhoria das condições de vida através da moradia digna, com infraestrutura a porta e sem precisar caminhar em locais insalubres e com valas a céu aberto que antes existiam em profusão.

L.C. da ONG Educap se emociona quando relata de onde veio antes da mudança em definitivo para um apartamento do PAC. Vale ressaltar que esta moradora estava em área de risco e que sua casa praticamente desabou com as fortes chuvas de 2010.

“Eu morava na Rua Joaquim de Queiroz durante 45 anos e com o PAC consegui ser remanejada e hoje moro no condomínio das Palmeiras. Esta foi uma luta no PAC e conseguimos conquistar aquele lugar. Eu amo meu apartamento. Quando fecho a porta e olho, não consigo acreditar que estou ali e consegui ter condições de sair da

onde estava. Nunca vou ter apartamento de luxo, mas meu apartamento é um luxo. “

Outra que se emociona ao lembrar foi C. R. da ONG Bom Fruto:

“No Adeus tinha muita vala a céu aberto, casas sem banheiro e boa parte destas famílias hoje mora em apartamentos construídos pelo PAC. Hoje as crianças têm outro tipo de vida. Se elas ficassem naquele local, automaticamente o fim delas seria estar envolvido com o tráfico. Mudou muita coisa para as famílias que foram morar nos apartamentos. Lembro de uma reporter que perguntou a uma criança o que ela tinha gostado mais e ela respondeu que era o banheiro. Me emociono até hoje de pensar nisso.”

O tema da moradia digna é motivo de luta em várias comunidades de baixa renda do Estado e no Complexo do Alemão não foi diferente. Apesar de ser considerado um bairro desde 1993, a comunidade continua tendo casas precárias, sem nenhum tipo de assessoria técnica do poder público, onde as regras urbanísticas nem sempre foram respeitadas. Cerca de 90% dos imóveis no Alemão segundo o Censo da Listen são em alvenaria e 82% são próprios e quitados. A principal queixa é a falta de espaço entre as moradias, a pouca iluminação natural e as goteiras. Os moradores entrevistados também se preocupavam com o alto número de casas em áreas de risco. Outra preocupação observada em 78% das entrevistas era o crescimento desordenado que é visto como obstáculo ao desenvolvimento sustentável.

O tema da participação é um dos mais importantes e sensíveis em todo o processo de construção do PAC e também em outros fóruns. Em primeiro lugar por ter sido objeto de debate desde a promulgação do Estatuto das Cidades (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001) onde em seu artigo 2 aborda o tema da política urbana mediante a diretriz relacionada a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Já nas diretrizes do PAC definidas pelo Ministério das Cidades em 2008, a questão da participação das comunidades aparece de maneira mais forte, através da dimensão do Trabalho Social.

“O trabalho social em habitação de interesse social é um componente essencial da política habitacional e urbana. Configura-se como processo de trabalho em territórios determinados, que efetiva um amplo leque de ações, permeado por uma perspectiva sócio educativa e política, pautado nos valores democráticos e de justiça social. O horizonte do trabalho é a melhoria da qualidade de vida das pessoas, a defesa dos direitos sociais, o acesso à cidade, à moradia, aos serviços públicos e o incentivo e fortalecimento da participação e organização autônoma da população.”

Para todos os entrevistados em termos de eficiência no tema do fortalecimento da participação, a resposta foi positiva no sentido do reconhecimento que o PAC trouxe a possibilidade do diálogo e da ampliação dos canais de participação.

M. L. da ONG Descolando Ideias Inventando Moda e Descolando Ideias afirmou que: “Houve participação porque tudo que acontecia no PAC, a comunidade era comunicada e convocada a participar”.

L.C. da ONG Educap também concorda quando afirma que:

“No primeiro momento do PAC a gente teve participação. Era o Alan do Raizes em Movimento que teve espaço no canteiro social e atuou com a comunidade. O PAC Social lançou um livro que a gente usa até hoje, o Plano de Desenvolvimento Sustentável. Foi muito importante a construção compartilhada.”

Nesta afirmação de L. C. sobre o livro, vale destacar que este documento foi elaborado com a comunidade buscando pensar através de um projeto com visão de

futuro, qual seria o Alemão que os moradores desejavam. Algumas reuniões chegaram a ter a participação de mais de 150 pessoas e o resultado destes debates pode ser visto através da publicação denominada Plano de Desenvolvimento Sustentável que vem sendo utilizada até os dias de hoje por lideranças e moradores em geral.

Em termos de eficácia sobre a aplicação de recursos e os resultados alcançados também tivemos o reconhecimento dos entrevistados. V. V.do Instituto Musiva afirmou:

“A gente via uma adesão de 100%, era uma coisa maravilhosa, nós enquanto realizadores em parceria com o Governo do Estado. As pessoas gostavam porque ali era um projeto que olhava pelas pessoas e nós fizemos isso. “

Outra que se manifestou foi M. L. lembrando as reuniões feitas através dos comitês de acompanhamento de obras, de remanejamento e de geração de renda. Na sua fala é percebida uma reclamação sobre o início das obras do PAC onde os moradores em geral se sentiam inseguros, pois as informações ainda não eram passadas de forma constante e através da equipe do trabalho social.

“A comunidade participou das reuniões de gestão, das escolhas dos nomes das estações do teleférico, de muita coisa que foi decidida ali. A única coisa que não participou foi quando as obras iam iniciar, não teve escolha se a gente queria ou não, mas por a isso teve muita participação. “

Aqui vale explicar que o lançamento do PAC foi em 2007 e as obras só foram iniciadas em 2008. Durante este primeiro ano, as equipes de arquitetos e engenheiros de fato não conversavam muito com as comunidades. Houve somente uma única audiência pública para apresentação do PAC para as comunidades que foi mais tensa pois a maioria dos presentes se sentia insegura e descrente do que estava ouvindo e de como os projetos seriam conduzidos.

Esse diálogo mais permanente passou a ocorrer a partir da entrada da equipe de

trabalho social em campo, quando foi inaugurado o canteiro social e apresentada a metodologia de trabalho para debate com os moradores e lideranças.

Um diferencial observado e considerado como “inovação” pelo Governo do Estado foi a coordenação do trabalho social delegada a uma arquiteta/ urbanista, com especialização em políticas públicas e foco na questão social. Esta mudança na condução do trabalho foi importante, pois havia por um lado o conhecimento técnico para acompanhar reuniões de projetos e obras no campo com as equipes de arquitetos, projetistas e engenheiros e por outro lado, a experiência de lidar com moradores de comunidades de baixa renda e transmitir para equipe de técnicas sociais o que estaria sendo proposto.

No início das obras em 2008 quando foi necessário apresentar e ter aprovado pela equipe da Caixa qual seria a proposta metodológica de trabalho social em apoio às obras, verificamos um pouco de resistência da própria equipe da Caixa em ter um profissional da área de arquitetura/urbanismo como sendo a coordenação do trabalho social. Esta questão foi logo ultrapassada tendo inclusive sido adotada em outras prefeituras onde foram indicados arquitetos para condução do trabalho social, a partir do exemplo do Rio de Janeiro.

A última dimensão estudada foi a da defesa dos direitos sociais. A procuradora Elida Graziane Pinto em entrevista¹⁹ afirma que:

“Precisamos assumir, sem peias ideológicas, que mais financiamento e melhor gestão são ambos desafios instrumentais — igualmente prementes — para cumprirmos os fins constitucionais de promoção dos direitos fundamentais e de erradicação das desigualdades sociais e regionais. Do ponto de vista do financiamento, o socialmente almejado e constitucionalmente definido é que ele seja proporcionalmente progressivo conforme o nível de riqueza do país e conforme a arrecadação estatal. Por outro lado, a noção de melhor gestão,

¹⁹ <https://www.conjur.com.br/2017-out-10/contas-vista-falsos-dilemas-prejudicam-defesa-constituicao-direitos-sociais>

ademais da eficiência, economicidade e efetividade no exame dos seus custos e resultados, absorve também e necessariamente as republicanas agendas da responsabilidade fiscal e da proteção ao erário contra a corrupção. “

Neste sentido acreditamos que a maioria das pessoas hoje em dia já tem consciência que para garantir direitos sociais será preciso investir mais na gestão, quanto na compreensão do que são de fato estes direitos e na aplicação dos mesmos na prática cotidiana. Não há dúvida do caráter fundamental dos direitos sociais que se encontram claramente na Constituição Federal de 1988, em seu capítulo II, do Título II, e que se refere aos direitos e garantias fundamentais. No art. 6º estão enumerados alguns dos direitos sociais hoje reconhecidos, tais como educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, e outros. De outro lado, o art. 7º do texto constitucional reconhece diversos direitos sociais aos trabalhadores.

Ainda de acordo com Farache (2013)²⁰,

“Os direitos sociais constantes do art. 6º da CF/88, quais sejam, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, são todos meios para a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana. “

No questionário aplicado, todos os entrevistados apontam a questão como tendo sido atendida e que teve sua eficiência na aplicação dos recursos na medida em que concretamente encontramos equipamentos públicos de saúde, educação, lazer e até segurança construídos e deixados como legado para população local.

²⁰ <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,direitos-sociais-possiveis-criterios-para-uma-definicao,45928.html>

V. V. do Instituto Musiva afirmou que *“O legado do PAC em relação aos direitos sociais foi sem dúvida muito importante, sem precedentes, concreto com a construção de escola, UPA e moradias. “*

J. S. da ONG Fhio afirma também que *“O Pac Social trouxe mais direitos sociais. A partir do momento que você empodera, você traz mais cultura, conhecimento. A praça do conhecimento é um exemplo. É um centro muito bacana e a gente fez reuniões lá.”*

Em termos de eficácia quanto à garantia dos direitos sociais, M. L. da ONG Inventando Moda e Descolando Ideias, relatou em sua entrevista que percebeu a mudança e a preocupação da garantia dos direitos sociais quando:

“...através do PAC Social que muitos benefícios vieram, muitas famílias foram beneficiadas em muitas áreas. Por exemplo o Bolsa Família. As famílias foram cadastradas no CRAS dali. Houve geração de emprego, mudou a vida particular. Teve também varios comites que foram criados, mas que eu sei que não deram continuidade. “

Ainda quanto a eficiência da aplicação dos recursos, L. C. da ONG Educap em sua fala reconhece a importância através dos equipamentos construídos mas reclama que a violência voltou a imperar na comunidade, impedindo os jovens de usufruir do que foi construído e que garantia os direitos sociais:

“A gente tem grandes equipamentos de saude por conta do PAC. Em relação às áreas de lazer, eu acho que ficou faltando muita coisa. Mas pra quem recebeu apartamento de qualidade com espaço, lazer e salão de festas, acesso a quadra esportiva, é muita coisa. Com a violência, as crianças pararam de brincar no campo. Não só o Alemão perdeu, o Rio de Janeiro também perdeu muito com a questão da violência. “

O “Manual de Diagnósticos Locais de Segurança”,²¹ elaborado pelo Fórum Europeu de Segurança Urbana, explica a relação entre criar comunidades mais seguras, mais fortes e mais saudáveis e a elaboração de uma estratégia (um plano de ação) que inclua, ao mesmo tempo, o levantamento de informações sobre uma determinada realidade para a elaboração de tal estratégia e a criação de compromissos coletivos em torno dela. O documento aponta como sendo fundamental a mobilização de diversos setores da sociedade e do Poder Público. Através da leitura podemos perceber que o foco e a prioridade está no diagnóstico prévio do local, observando a realidade, os problemas e os desafios que deverão ser enfrentados. Além desta questão, o manual segue afirmando ser importante identificar as lideranças locais e de que maneira poderemos envolver a comunidade no projeto.



Fonte: EFUS 2009, Manual de Diagnósticos Locais de Segurança.

Também aqui apresentaremos trecho da entrevista feita com Strozemberg (2017) quando afirma que:

“O acúmulo de frustração em relação ao Estado aumentou muito pela questão da violência, retrocesso da segurança, da falta de cumprimento das promessas que acabam por prejudicar o trabalho social em comunidades como o Alemão. Os representantes de trabalho social pelo Estado não têm mais como liderar projetos em áreas em que existe este alto grau de

21

¹ Disponível em http://efus.eu/files/fileadmin/efus/Publications/Manual_Seguranca_miolo_166pp_23_12_09.pdf

frustração por parte da população além da ausência da presença do Estado através da segurança. “

Tanto J.S. da ONG Fhio quanto C. R. da ONG Bom Fruto reconhecem a eficiência da aplicação dos recursos quando mencionam o ganho qualitativo que a população teve com a construção da escola de ensino médio Tim Lopes e também com a UPA 24 hs. Antes não existia no Complexo do Alemão nenhuma escola de ensino médio ou hospital que atendesse a mais de 100 mil habitantes que vivem na região. Os alunos quando terminavam o ensino fundamental precisavam se deslocar para outros bairros vizinhos como Ramos e Penha onde muitas vezes também não haviam vagas disponíveis.

Uma das questões que desde o início do PAC em 2007 mencionada pelo então vice-governador Luis Fernando Pezão, era sobre a falta de equipamentos públicos de qualidade para atender aos moradores do Alemão. Naquela época, em seus discursos, ele sempre mencionava o fato de ser oriundo de uma pequena cidade do interior do Estado (Piraí) e que apesar de ter menos população do que o Complexo do Alemão, era mais bem servida em termos de número de escolas públicas, creches e postos de saúde.

De fato, pensarmos em direitos sociais sem a oferta de serviços públicos de qualidade é uma falácia. E neste sentido, o projeto do PAC no Complexo do Alemão buscou implementar na área vários equipamentos públicos que minimizassem as carências existentes.

Retomando ainda o Plano de Desenvolvimento Sustentável, em termos de saúde como um direito, temos a observação dos moradores do Fórum que pode resumir a questão para eles: *“Queremos o bairro do Alemão saudável, com a integração dos serviços e a atuação do poder público”*. De acordo com o Plano, para 69% dos entrevistados, é prioritário o investimento em serviços de qualidade. Para este grupo era mais importante investir em saúde de qualidade do que em novas moradias.

Por fim, a questão da efetividade através de ações em longo prazo, foi vista pelos entrevistados como tendo sido atendida principalmente no que diz respeito à defesa

dos direitos sociais pelos próprios moradores. Ficou a sensação de que as iniciativas do PAC em incentivar a participação dos moradores em comitês, em reuniões para debater os projetos, ajudaram na construção de um novo momento, onde a luta pelos direitos sociais foi conquistada pelo menos no viés do debate e do diálogo. M. L. da ONG Inventando Moda e Descolando Ideias afirmou que:

“A comunidade passou a se organizar. Houve uma mudança muito grande. Hoje os moradores correm atrás dos seus direitos, não se calam em qualquer situação e vão buscar informação. “

L.O.A. e V. V. lembraram da formação dos comitês de gestão compartilhada.

“Os direitos sociais foram garantidos também através dos comitês de gestão compartilhada. Apesar de eu não ser morador de lá, as associações e os moradores das 14 comunidades participavam das reuniões. “(V.V.)

“As reuniões dos comitês ficaram como uma marca do PAC. Os atores se aproximaram para pensar mudanças e as coisas acontecem a partir deste pensar coletivamente. O lixo é um desafio e se fosse tratado de maneira diferente pelos moradores, pelos gestores e outros atores, seria um ativo para gerar renda e trabalho. Porque o lixo tem este potencial de ser um meio de sobrevivência para própria comunidade e que traz benefícios também na saúde. “ (L. O. A.)

A proposta de criar estes comitês de gestão compartilhada partiu da equipe do trabalho social por entender que o legado que seria deixado era significativo, mas que precisava ter o envolvimento da comunidade em todo o processo. Resgatar não somente a cidadania através destes investimentos, mas valorizar o potencial local, incentivando a participação, o debate e os sonhos por uma comunidade mais justa e menos desigual.

Com o exposto acima, acreditamos ter conseguido apresentar o resultado da pesquisa de campo com os representantes das ONGs. Por sua diversidade de atuação e também de formação, foi importante poder analisar e voltar a ouvir o ponto de vista de cada um com relação às dimensões definidas para este estudo. A riqueza dos relatos e a experiencência vivida por cada um dos entrevistados merece ser valorizada. Foram aproximadamente sete anos de parceria entre o Governo e a comunidade.

A análise das repostas demonstrou que apesar das diferenças existentes entre as ONGs selecionadas para este estudo, foi possível verificar a predominância de um discurso, majoritariamente, positivo e associado aos temas de mudança, esperança e realização. Com os resultados observados, poderemos pensar e criar estratégias que possam contribuir no futuro, para um maior envolvimento da população durante a implementação de programas de urbanização nas favelas, que garantam a continuidade de projetos desenvolvidos em áreas de baixa renda depois do término de obras no sentido de manter sempre um canal aberto entre comunidade e governo e que potencializem as iniciativas de ONGs locais que de fato conhecem e trabalham nas referidas áreas.

Não podemos deixar de mencionar a emoção sentida ao reencontrar estes personagens da história do Complexo do Alemão após dois anos do término do projeto em 2015 e que também fizeram parte da minha trajetória profissional e pessoal nos últimos 10 anos.

6. Considerações Finais

Tive por objetivo nesta dissertação analisar a experiência do PAC Social no Complexo do Alemão, buscando responder se de fato houve alguma quebra de paradigma a partir das iniciativas realizadas com o projeto.

Ao iniciar a investigação para a dissertação em 2017, tinha quase que a convicção que a resposta seria afirmativa. Ao longo da pesquisa de dados e da etapa de entrevistas me deparei com uma realidade bastante diferente daquela que iniciei o trabalho. Em 01 de janeiro de 2015, na posse do atual governador Luiz Fernando

Pezão percebi em seu discurso que não foi mencionado em nenhum momento o PAC nem os investimentos que ainda deveriam ser realizados para o término das obras e do trabalho social.

Por intuição ou coração apertado, tive a sensação que as coisas iriam mudar e que o trabalho não seria mais prioridade do Governo. Naquele momento, ainda não sabíamos o porquê. Em fevereiro do mesmo ano, veio a confirmação da minha intuição: o governo federal anunciou um corte de R\$ 25.7 bilhões no orçamento do PAC²². Em início de 2016, a situação do Rio de Janeiro era bastante diferente da que vivemos entre 2007 e 2015. Após seguidos escândalos, falta de recursos para investimentos, paralisia do Estado no desenvolvimento de políticas públicas e conseqüentemente aumento exponencial da violência urbana, além do corte anunciado e desse aumento da violência, o PAC foi diminuindo seu ritmo de obras até dar por encerrado o contrato, em meados de 2016, para tristeza de muitos.

Entendo também que minha pesquisa diz respeito a um momento histórico muito específico na cidade do Rio de Janeiro, e, portanto, está circunscrita temporalmente e geograficamente. Por outro lado, considero que o contexto histórico e o espaço geográfico, no qual minhas investigações se focaram, são relevantes para a cidade e trazem implicações para os moradores daquela comunidade e quiçá para a avaliação de futuros projetos sociais aliados a obras de urbanização em comunidades de baixa renda.

Para atender ao meu objetivo inicial, busquei fazer um resgate histórico da participação do Poder Público, da Igreja e de ONGs em projetos sociais realizados em favelas desde a década de 1940. A importância deste resgate histórico, foi de entender se de fato as ações desenvolvidas por esses diferentes atores podem ser vistas como trabalho social e se tiveram resultados na melhoria de vida daquela população e na ampliação da participação de moradores de comunidades de baixa renda.

²² m.folha.uol.com.br consultado em 22/02/2018

Autores como Burgos (1988) relatam a situação em que viviam os favelados na década de 1940 e como o Poder Público enfrentava a situação dessas áreas. Segundo o autor (1998, p.27), esses aglomerados urbanos eram observados como uma aberração conforme o Código de Obras de 1937, que propunha a sua eliminação e, como solução, a construção dos Parques Proletários. São desta época, os relatos da formação das primeiras organizações comunitárias como a de favelas no Pavão - Pavãozinho e Morro da Babilônia, em 1945.

Dez anos mais tarde, com a remoção dos moradores da favela do Pinto para a Cruzada São Sebastião, no Leblon, identificamos um pequeno avanço em termos da preocupação do poder público com os mais desfavorecidos, ao realocar essas famílias para uma região próxima a antiga moradia. Valla (1986) menciona a criação de um departamento de serviço social que visava o desenvolvimento de comunidade, através de encontros com moradores para planejar as ações a partir das demandas das famílias.

Mais iniciativas foram relatadas na pesquisa, mas uma em especial deve ser lembrada: o trabalho de urbanização na comunidade de Brás de Pina, coordenado por Carlos Nelson, na década de 1960. Entendemos que essa iniciativa pioneira e arrojada para aquele momento é a que mais se assemelha a proposta de condução do PAC, quando equipes técnicas multidisciplinares de fato vão a campo conhecer a realidade local para elaborar projetos participativos.

A década de 1980, foi marcada pelo programa Cada Família, Um Lote, criado na gestão do Governador Leonel Brizola. Neste, também podemos identificar o trabalho social desenvolvido em comunidades como Morro da Pedreira ou Pavão-Pavãozinho-Cantagalo. Questões fundamentais como a regularização fundiária, a integração da comunidade através de um plano inclinado e a construção de equipamentos públicos demonstram a preocupação com a inclusão e a garantia dos direitos sociais.

Iniciativas de menor porte também foram realizadas ao longo dessas duas décadas pelo poder público municipal como programas de mutirão remunerado. Como relatam Paz e Taboada (2010, p. 27). *“No entanto, essas respostas dos governos eram compreendidas como ações assistenciais e/ou emergenciais e não como parte de uma política habitacional e, no geral, ficavam sob a responsabilidade de secretarias ou órgãos assistenciais.”*

Vale destacar ainda Leitão e Freitas (2013, p. 5) que abordam em seu texto que nesta década de 1980 foram lançadas diferentes modalidades de programas habitacionais em regime de mutirão ou de ajuda mútua com graus diferenciados de participação comunitária e utilizando amplamente mão de obra não remunerada.

Passando a década de 1990, teremos como iniciativa a ser ressaltada o Programa Favela Bairro que buscou integrar dezenas de favelas à bairros formais da cidade visando melhorar as condições urbanísticas destes locais através de investimentos em infraestrutura, acessibilidade e construção de equipamentos urbanos para a promoção da integração e a transformação da favela em bairro. Vale dizer que no programa Favela-Bairro havia propostas de trabalho social em apoio às obras de urbanização daquelas favelas e que inicialmente foram coordenadas pela própria equipe de assistentes sociais, sociólogas e arquitetos do município. Somente na segunda fase do programa é o que o trabalho social foi ampliado.

Retomando os objetivos deste trabalho, é preciso responder se de fato houve mudanças efetivas, eficazes e eficientes nas ações relativas ao trabalho social desenvolvidas através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-Favelas) a partir de 2007 na comunidade do Complexo do Alemão, se houve maior envolvimento e integração da comunidade e qual o tipo de engajamento, se através das ONGs ou diretamente com as equipes que atuaram em campo.

A proposta de condução do trabalho no Complexo do Alemão foi diferenciada das demais comunidades uma vez que priorizou investir em ações de fortalecimento e empoderamento na própria comunidade através da identificação e contratação de

ONGs locais. Podemos afirmar que desde o período do pré obras, havia participação de moradores e de seus representantes. Mesmo que de maneira tímida, foi aumentando ao longo das obras, quando de fato a população percebeu que o Governo do Estado se fazia presente no local através das equipes do trabalho social e através do avanço das obras.

Como afirma Salgado (2016, p. 161), ainda *“podemos aqui apontar novamente para a importância do ownership. Realizar ações pensadas, desenvolvidas e dirigidas pela própria comunidade parece bastante relevante para que o “local” tenha arraigada a ideia do projeto.... Assim, poderão perceber a importância de sua participação.”*

Não foi uma decisão fácil apoiar essas ONGs. Vários questionamentos foram feitos tanto pela Caixa que repassava os recursos quanto por moradores e por outras ONGs que não foram contempladas. Foi necessário elaborar uma proposta de reprogramação do contrato justificando o porquê da escolha de apoiar ONGs locais, que posteriormente foi analisada e aprovada pelos técnicos da Caixa. O resultado concreto pode ser mensurado no território e acreditamos que acertamos na escolha.

Em primeiro, por termos escolhido organizações que atuavam em temas relacionados ao PAC sobre organização comunitária, meio ambiente e em projetos que geravam renda e cidadania. Em segundo lugar, por termos tido a oportunidade de apoiar a formação destas ONGs, valorizando o potencial local em detrimento de outras instituições maiores e não menos importantes, mas que já caminhavam com seus próprios pés e que tinham atuação em diferentes comunidades e até no exterior.

Diminuir as desigualdades através de obras e do empoderamento de pessoas e instituições locais foi uma meta do projeto.

Como mencionam Paz e Taboada (2010, p.12),

“Os contrastes sociais e a dinâmica populacional estão intimamente relacionados com o processo econômico estrutural, especialmente nos municípios de médio e grande porte e nas metrópoles. Nessas cidades se produz e reproduz as desigualdades sociais, através de um intenso processo de precarização das condições de vida, com o crescimento do desemprego e do trabalho informal (sem seguridade social), a presença da violência e do crime organizado, a fragilização dos vínculos sociais, que somados à maneira como as cidades foram constituídas, expõem as famílias e indivíduos a situações de risco e vulnerabilidade sociais.”

Da pesquisa acima, da vivência com o trabalho em campo, podemos afirmar que houve sim a ampliação da participação dos moradores na construção de um projeto de forma mais transparente e coletiva. A luta por direitos, por melhoria da qualidade de vida dessas famílias vem se estendendo ao longo de décadas como já mencionado. Mas acreditamos que o PAC trouxe uma nova possibilidade de ampliar o debate, de conhecer a comunidade em suas diferentes dimensões. Ao final dessa trajetória, nem todos os resultados são palpáveis. Muitos sonhos ficaram para trás e não foram executados. É bem provável que possamos afirmar que não houve quebra de paradigma como pensávamos inicialmente. Mas houve avanços no processo, maior engajamento e participação de moradores que passaram a querer ter voz ativa e não somente através de presidentes de associações de moradores eleitos no passado, muitas vezes, com apoio do poder paralelo e que eram os únicos interlocutores com os governantes. Se iniciamos tendo a participação de doze a quinze pessoas em reuniões, terminamos com centenas delas organizadas, com o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Alemão, brigando por direitos.

Sobre a participação das ONGs podemos afirmar que foi um dos maiores legados deixados por este projeto.

Como Salgado (2016) reconhece (*apud* Sarmiento 2016),

“a participação da comunidade é essencial. Então, mesmo que não seja algo fácil de ser alcançado, e impensável sem a mesma. Afinal de contas, são essas pessoas que moram no entorno e são eles que, melhor do que ninguém, entendem dos seus próprios problemas. Por isso que, para que qualquer ação seja idealizada para um dado território, a participação local deve ser central como base para o planejamento do plano de ação (informação verbal).”

Para se tentar mudar e quebrar paradigmas, entendemos que os atores locais devem ser considerados como parte essencial de projetos em comunidades de baixa renda. A voz do povo, o debate qualificado e mesmo a contestação são importantíssimas para uma mudança real de paradigma entre o passado e o momento atual, onde os protagonistas da história devem ser os moradores locais.

Minha pesquisa não se restringiu aos livros, tem parte da minha vivência em campo, do meu papel como sujeito nessa história, de conhecer a realidade local, de viver o dia a dia dessas pessoas. É preciso aprender e apreender além dos livros, no mundo real e foi subindo milhares de vezes a comunidade do Alemão que pude compreender e acessar as múltiplas realidades da favela, conhecer seus interlocutores e sua organização. Vivi esta experiência não como um trabalho, mas de fato como uma missão de vida e, ao final, só tenho a agradecer ter tido a oportunidade de contar esta história.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABREU, M.A. **Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro.** Revista Espaço & Debates, n 37. 1994.

BANCO MUNDIAL. **O retorno do Estado às favelas do Rio de Janeiro: uma análise da transformação do dia a dia das comunidades após o processo de pacificação das UPPs.** Rio de Janeiro: Banco Mundial, 2012.

BARDIN- Laurence- **Análise de Conteúdo.** Edição Revista e Atualizada.Lisboa. 2009.

BENETTI, P.C. **Violência e projeto urbano em favelas.** Arquitectos, numero 48, ano 4, maio 2004.

BLANK, G. **Brás de Pina: Experiência de Urbanização de Favelas.** Habitação em Questão, Rio de Janeiro, 1980.

BONDUKI, N.G.**Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula.**Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n.1, 2008.

BONDUKI, N.G. **Origens da habitação social no Brasil.** Análise Social. vol. XXIX, 1994.

BOULDING, C. **NGOs, political protest, and civil society.** New York: Cambridge University Press, 2014.

BURGOS, M B. In: **Zaluar, Alba; Alvito, Marcos (Orgs.) Um século de favela.** Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BRUM, M.S. **Ditadura civil-militar e favelas: estigma e restrições ao debate sobre a cidade (1969-1973) -** Revista Cadernos Metrôpole nº 28, 2012.

CADERNO de ORIENTAÇÃO TÉCNICO SOCIAL- COTS Inchrome-extension://oemmndcbldboiebfnladdacbfmadadm/http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/caderno_de_orientacao.pdf

CARDENAS, A. L. **Proyecto Urbano Integral de Medellin.**Alcaldia de Medellin, Colômbia, 2006.

CARVALHO, M.C.B. **Diretrizes do Trabalho Social em Rede.** Aliança de Cidades- São Paulo, 2011.

Carvalho, M.B. **A política de pacificação de favelas e as contradições para a produção de uma cidade segura- O Social em Questão -** Ano XVI - nº 29 - 2013

CARVALHO, M.A.R; BURGOS,M.B. **Diagnóstico social para intervenções urbanas: o que é? Por que fazer? Cidade Integrada III Reflexões sobre diagnóstico social-** IAB- RJ, 2013.

CAVALLIERI, F. **Favelas Cariocas: Mudanças na Infraestrutura.** In: 4 Estudos. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1986.

COELHO, F. D. **Projetos Habitacionais do Setor Público e Iniciativa Popular: a construção de uma esfera pública politicamente ativa. Anais do Seminário sobre a questão habitacional no Brasil.** Rio de Janeiro: Universidade Santa Úrsula, 1992.

COSTA, R.S. **A Fundação Leão XIII-Educando os Favelados (1947-1964).** Tese de Doutorado. Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2015.

CUNHA, M.B. **Cenas Históricas da participação popular em constituição de um campo de fronteiras nas favelas do Rio de Janeiro - Vida Social e Política nas Favelas: pesquisas de campo no Complexo do Alemão-** IPEA, 2016.

FREIRE, A; OLIVEIRA, L.L **Capítulos da Memória do Urbanismo Carioca. O que fazer com a população pobre? A favela dos anos 60.** José Artur Rios, FGV, 2002.

GOMES, M.F.C.M. **Política de Habitação e Sustentabilidade Urbana.** In: _____; PELEGRINO, Ana Izabel de C. (orgs). **Política de Habitação Popular e Trabalho Social.** Coleção Espaços do Desenvolvimento. Rio de Janeiro: DP&A. Editora, 2005.

GONÇALVES, R.S. **Favelas do Rio de Janeiro: História e Direito,** Editora PUC Rio, 2016.

HALLSTRÖM, I.; RUNESON, I.; ELANDER, G. **An Observational Study of the Level at Which Parents Participate in Decisions During Their Child's Hospitalization.** Nurs Ethics, 2009.

HENRIQUES, R. & RAMOS, S. **UPPs Social: ações sociais para a consolidação da pacificação.**

Disponível em: www.ie.ufrj.br/datacenter/ie/pdfs/seminarios/pesquisa/texto3008.pdf
consultado em julho de 2017

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia.** SP, Maio 2010.

ISER. **As Unidades de Polícia Pacificadora e a segurança pública no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: ISER, 2012.

JUNIOR, R.L.C.S. **O programa Favela Bairro e as Políticas Habitacionais do Banco Interamericano de Desenvolvimento**. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, 2006.

LAKATOS, E.M e MARCONI, M. A. **Fundamentos da Metodologia Científica**. São Paulo, 2010.

Le COCQ d'OLIVEIRA, S.A. L.C Rio de Janeiro: **o Modelo de Urbanismo e a Cidade Real**. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro. Junho, 1999.

LEITAO, G.; DELACAVE, J.: **Março de 1983: A Guinada na Relação Estado/Comunidades Faveladas no Rio de Janeiro**. Seminário da História e do Urbanismo, 2012.

LEITÃO, G.E.A; FREITAS, H.A. **Ocupações organizadas de terras urbanas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: a comunidade Parque Esperança, 1990**. Anais: Encontros Nacionais da ANPUR 15, 2013.

LOPES, R.O.; MARTINS, G. P. **As simetrias e assimetrias do Favela –Bairro e PAC**. Anais XVI. Encontro Nacional de Geógrafos. Porto Alegre, 2010.

LUNA, A. **O Programa Favela Bairro e o Agente Comunitário da Habitação**, PUC Rio, 2007. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/13098/13098_5.PDF

MAGALHAES, S. A cidade rompendo correntes: a evolução do direito urbanístico Rio de Janeiro- RJ. In Maria Regina Martins Lima Dias. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/%3Fn%3Dlink%3Drevista%3Dartigos%3Dleitura%26artigo%3D12559%26revista%3Dcaderno%3D28?n%3Dlink=revista%3Dartigos%3Dleitura%26artigo%3D12340&revista%3Dcaderno=5>

MARCONI, M.A. & LAKATOS, E.M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados**. 6ª edição, São Paulo: Atlas, 2007.

MARINHO, A. & FAÇANHA, L. O. **Programas Sociais: Efetividade, Eficiência E Eficácia Como Dimensões Operacionais da Avaliação**. Diretoria de Estudos Sociais do IPEA e da Uerj e Do Instituto de Economia (IE) da UFRJ. R.J., 2001.

MARTINS, G.A. & PINTO, R.L. **Manual para elaboração de trabalhos acadêmicos**. São Paulo: Atlas, 2001.

MELLO, J.O.B. **Urbanização sim, remoção não. A atuação da Federação das Associações de favelas do Estado da Guanabara**. UFF. Niterói, 2014.

MENDES, I.C.R. **Programa Favela-Bairro: uma inovação estratégica? Estudo do Programa Favela-Bairro no contexto do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro**. Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo.2006.

MINAYO, M. C. de S.(org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29. edição. Petrópolis, RJ: Vozes (Coleção temas sociais). Resenha, 2010.

MINAYO, M. C. **Qualidade de vida e saúde: um debate necessário**. Ciência & Saúde Coletiva, 5(1) :7-18, 2000.

MINAYO, M. C. **A difícil e lenta entrada da violência na agenda do setor saúde**.

Centro Latino-Americano de Estudos sobre Violência e Saúde Jorge Carelli, Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, Brasil.

em:https://www.scielo.org/scielo.php?pid=S0102311X2004000300001&script=sci_arttext&tlng=

MORESI, E. **Metodologia de pesquisa**. Série didática, UCB, 2003.

Disponível em: <<http://www.inf.ufes.br/~falbo/files/MetodologiaPesquisa-Moresi2003.pdf>>.

Mourão, B.M e Strozemberg, P. **Mediação de conflito nas UPPs: Notícias de uma experiência**. Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, Rio de Janeiro,2016.

OLIVEIRA, B.C. S. **Políticas Públicas e Participação Social no PAC das favelas**. Capítulo IV, p.95- Vida Social e Política nas favelas. IPEA, Brasília, 2016.

PASTERNAK TASCHNER, S.P. **Tendências Recentes na Política de Desfavelamento Brasileira**. Artigo apresentado no ISA, Montreal, julho de1998.

PAZ, R.D.O e TABOADA, K.J. **Trajatória do Trabalho Social**. SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. Ministério das Cidades. Brasil. Trabalho Social em programas de Habitação de Interesse Social. Ensino a Distância- EAD, 2011.

PERLMAN, J. **O Mito da Marginalidade**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

PULHEZ,M.M. **Fronteiras da Desordem: saber e ofício nas experiências de Hélio Oiticica no Morro da Mangueira e de Carlos Nelson Ferreira dos Santos em Brás de Pina**. 2008, Revista IEB n. 47, 2008.

RODRIGUES.D. S. R. **Mudanças e contiuidades na gestão social das favelas cariocas: as experiências do Serfha e do UPP social**. Revista do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social - CIAGS & Rede de Pesquisadores em Gestão Social -IESP. UERJ. Rio de Janeiro.2015

RODRIGUES, R.I. **Parques proletários e os subúrbios do Rio de Janeiro: aspectos da política governamental para as favelas entre 1930-1960**. Instituto de Pesquisas Econômica e Aplicada (Ipea). 2013. Disponível In. http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/131003_favelas_rio_parques_proletarios.pdf

RODRIGUES, W.C. **Metodologia científica**. Faetec/IST, 2007

ROSA, J. S. **Curso de Capacitação Trabalho social em programas de habitação de interesse social**- Ministério das Cidades- SNH em parceria com NUTE- UFSC. Santa Catarina. 2014.

SALGADO, T.J. **Ação Internacional em favelas: Desenvolvimento e participação local**, Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro, Junho, 2016.

SANTOS, C. N.F. dos. **Movimentos urbanos no Rio de Janeiro**, 1981.

SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. Ministério das Cidades. Brasil **Conhecimento e planejamento integrados: trabalho social em programas e projetos de habitação de interesse social: Manual Temático Volume 1**. Aliança das Cidades. Brasília, 2013.

SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. Ministério das Cidades. Brasil. **Fortalecimento das organizações da sociedade civil: trabalho social em programas e projetos de habitação de interesse social: Manual Temático Volume 2**. Aliança das Cidades. Brasília, 2013.

SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. Ministério das Cidades. Brasil. **Trabalho Social em Programas de Habitação de Interesse Social**. 2ª Edição. Florianópolis: NUTE/UFSC, 2014.

SILVA, B.D. L. **Um mundo sem barreiras : estudantes com deficiência visual discutindo saúde na mídias sociais**. Tese apresentada ao Instituto Oswaldo Cruz como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutora em Ciências Fiocruz. Rio de Janeiro, 2018.

SILVA, H. S. **A Remoção (Re) pautada na cidade do Rio de Janeiro : discursos, mídias e resistências 2005 a 2010**. UFRJ. Rio de Janeiro, 2010.

SILVA JUNIOR, L.R.C. **O programa Favela-Bairro e as políticas habitacionais do Banco Interamericano de Desenvolvimento**- Pesquisa de Dissertação de Mestrado- IPPUR-UFRJ, 2003.

SLOB, B. **Do barraco para o apartamento: A “humanização” e a “urbanização” de uma favela situada em um bairro nobre do Rio de Janeiro**. Trabalho de

Conclusão de Curso. Vakgroep Talen en Culturen van Latijns-Amerika Universiteit Leiden, 2002.

SOARES GONÇALVES, R. **A política, o direito e as favelas do Rio de Janeiro.** IFCH. Unicamp. SP, 2003.

SOARES, V. B. **(Des)organizando o espaço social de favelas: o campo burocrático do estado em ação no contexto da “pacificação.** FGV. RJ. 2015

SOUZA, J.N. **A exclusão pela urbanização favela: Governo e conflito na cidade do Rio de Janeiro.** GEO grafia- Ano V- Numero 10, 2003.

SOUZA, E.S. et all. **Sistema de Monitoramento & Avaliação dos Programas Esporte e Lazer da Cidade e Segundo Tempo.** Ministério de Esporte, Belo Horizonte, 2010.

VALLA, V.V. **Educação, participação, urbanização: uma contribuição à análise histórica das propostas institucionais para as favelas do Rio de Janeiro, 1941--1980.** Escola Nacional de Saúde Pública- Fiocruz. R.J., 1984.

VALLADARES, L. **A Gênese da Favela Carioca- a produção anterior às ciências sociais.** RBCS.Vol. 15. Outubro, 2000.

VALLADARES, L. **A invenção da favela. Do mito de origem a favela.com.** FGV-RJ, 2005.

ZALUAR, A; ALVITO, M. (Org.). **Um século de favela. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1998.**

A guinada na década de 80 nas favelas .p.4 Disponível em: <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/viewFile/1348/1322>

ZALUAR, A. **Morador da favela- dualidade- capítulo 2- PUC Rio**

Disponível em: www.dbd.pucRio.br/pergamum/tesesabertas/0310326_05_cap_02.pdf consultado em 25/09/2017

VAZ, L.F. **Modernidade e moradia – habitação coletiva no Rio de Janeiro nos séculos XIX e XX.** *apud* Pinheiro, E. P. 2011. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2002.

ANEXO 1

Nesta pesquisa, adotamos os termos “eficiência” como a relação entre os recursos empregados e os resultados obtidos; “eficácia” como resultado das ações realizadas face os recursos empregados e “efetividade” como sendo a capacidade de produzir um efeito real.

Proposta de roteiro para construção de instrumento de avaliação

Aspectos gerais

- 1) Idade:
- 2) Escolaridade:
- 3) Local de moradia:
- 4) Há quantos tempo mora nesse local:
- 5) Na sua opinião, o que os moradores da região do Alemão precisam? Quais as necessidades?
- 6) Vocês participaram das escolhas das propostas desenvolvidas pelo Trabalho Social?
- 7) Na sua opinião, como foi a participação da comunidade durante a execução do Trabalho Social? Se você pudesse sugerir mudanças, o que apontaria?

Melhoria da qualidade de vida

- 1) **Eficiência** – Dos recursos aplicados no PAC Social-Alemão como você observa os resultados? O que poderia ter sido melhor?
- 2) O que não foi feito e deveria ter sido?
- 3) O que foi feito desnecessariamente?
- 4) Na sua opinião, de que forma o trabalho social realizado durante as obras impactou a vida dos moradores da comunidade?
- 5) **Eficácia** – Após a finalização do Trabalho Social do PAC na região, quais as principais mudanças? O que não deu certo e poderia ser melhorado?
- 6) **Efetividade** - O trabalho social trouxe alguma mudança na sua maneira de viver? Se sim, quais?
- 7) Qual (is) “ganho(s)” que este projeto trouxe para seu dia a dia na condução de projetos da ONG?
- 8) O que na sua opinião deveria ter mudado e não mudou?

Fortalecimento da participação e organização autônoma da população

- 1) **Eficácia** – O trabalho social realizado na comunidade contribui para a percepção dos moradores com relação a estas questões? De que forma os moradores do Alemão discutem a sua comunidade?
- 2) **Efetividade** – Você acha que a visão dos moradores sobre a questão da efetiva participação mudou? Caso sim, pode me explicar.
- 3) **Eficácia** - As ONGs conseguem organizar e mobilizar a comunidade? Como se dá esse processo?
- 4) Poderia me contar um pouco mais como está o trabalho da sua ONG?

Acesso à cidade

- 1) **Eficiência**– Com as obras no Alemão e os recursos investidos, você acha que o deslocamento dos moradores se tornou mais fácil? Pode explicar? Houve uma reconexão com os bairros formais?
- 2) **Efetividade** – O Trabalho social possibilitou diminuir a desigualdade existente no acesso à cidade?
- 3) **Eficácia** - Considerando o direito à propriedade como um item do tema de acesso à cidade, você considera que houve avanços a partir do PAC com a Regularização fundiária?

Acesso à moradia

- 1) Você é morador do Alemão? Há quanto tempo?
- 2) Mudou de moradia com as obras do PAC na região?
- 3) De alguma forma esteve envolvido com a realocação de moradores no Complexo do Alemão?
- 4) **Eficiência** – De que forma, observou esse processo? Quais são suas críticas? O que poderia ter melhorado?
- 5) **Eficácia** - Qual foi o maior legado das obras na região no que se refere à moradia?
- 6) **Efetividade** – Na sua opinião, de que forma os condomínios impactaram na vida das pessoas, moradoras da região?
- 7) **Eficiência** – No trabalho de realocação, quais foram as principais

dificuldades? O que você faria de novo e o que não faria?

- 8) **Eficiência** - O trabalho social existente contribuiu nesse processo de acesso a moradia? Se sim, como?

Defesa dos Direitos Sociais:

- 1) A partir dos investimentos do PAC, você percebeu alguma melhora em relação aos seus direitos sociais de acesso à saúde, ao lazer e ao trabalho?
- 2) **Eficiência**- Há resultados concretos na sua percepção em relação a melhoria do atendimento na saúde e educação?
- 3) **Eficácia**- quais foram os resultados obtidos? Cite pelo menos dois exemplos
- 4) **Efetividade**- Qual efeito real produziu na comunidade em termos de direitos sociais a partir do PAC? A formação dos comitês de Gestão compartilhada funciona?
