

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC

ISABEL FERREIRA URICH

**A PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NO PROCESSO DE  
PLANEJAMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE  
RECUPERAÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA SERRA DO MAR  
NO MUNICÍPIO DE CUBATÃO, ESTADO DE SÃO PAULO**

SÃO BERNARDO DO CAMPO

2024

ISABEL FERREIRA URICH

**A PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NO PROCESSO DE  
PLANEJAMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE  
RECUPERAÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA SERRA DO MAR  
NO MUNICÍPIO DE CUBATÃO, ESTADO DE SÃO PAULO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao curso de graduação em Políticas Públicas  
da Universidade Federal do ABC  
como requisito para a obtenção do grau de  
Bacharel em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Gabriela

da Silva Martins da Cunha Marinho

e Co-orientação de José Alves Cavalcante.

São Bernardo do Campo

2024

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Maria Gabriela da Silva Martins da Cunha Marinho

Universidade Federal do ABC

Prof. Rafael Martins

Universidade Federal do ABC

São Bernardo do Campo,

## Sumário

Justificativa.....	6
Metodologia.....	8
Introdução.....	9
Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar.....	12
Cubatão.....	15
Participação Comunitária na Transformação Urbana.....	19
Participação Comunitária no Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar.....	20
Reflexões.....	22
Considerações finais.....	25
Referências bibliográficas.....	28
Anexo.....	30

## **Agradecimentos**

Agradeço aos meus amigos e familiares, em especial minha mãe, Lucimar, e meu pai, João Roberto (*in memoriam*). Agradeço também à professora Maria Gabriela e ao José Cavalcante que me orientaram na produção deste trabalho, e à Walkyria Marques, Antônio Pedro e Cida Silva que me concederam entrevistas para realizar esta pesquisa.

## **Resumo**

Este trabalho propõe uma análise abrangente da participação comunitária no Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar, implementado no Município de Cubatão, Estado de São Paulo. O estudo se concentra em compreender as experiências e perspectivas tanto dos moradores impactados pelo programa quanto dos gestores envolvidos em sua implementação. Utilizando entrevistas como principal instrumento de coleta de dados, busca-se investigar o papel da participação comunitária na definição de estratégias, avaliar os impactos percebidos e identificar desafios e oportunidades enfrentados. A análise das narrativas dos moradores oferecerá insights sobre as transformações sociais e ambientais resultantes do programa, enquanto as entrevistas com gestores fornecerão uma visão do alcance dos objetivos, estratégias de implementação e enfrentamento de desafios institucionais. Ao final, o trabalho pretende contribuir para a compreensão do impacto da participação comunitária nas iniciativas socioambientais, visando aprimorar futuras estratégias de gestão participativa em projetos semelhantes.

**Palavras-chave:** Participação Comunitária, Programa de Recuperação Ambiental, Serra do Mar, Cubatão

## **Abstract**

This work proposes a comprehensive analysis of community participation in the Serra do Mar Socio-Environmental Recovery Program implemented in the Municipality of Cubatão, State of São Paulo. The study focuses on understanding the experiences and perspectives of both residents impacted by the program and managers involved in its implementation. Using interviews as the main data collection instrument, we seek to investigate the role of community participation in defining strategies, evaluating perceived impacts and identifying challenges and opportunities faced. The analysis of residents' narratives will offer insights into the social and environmental transformations resulting from the program, while interviews with managers will provide insight into the achievement of objectives, implementation strategies and coping with institutional challenges. In the end, the work aims to contribute to understanding the impact of community participation in socio-environmental initiatives, aiming to improve future participatory management strategies in similar projects.

**Keywords:** Community Participation, Socio-Environmental Recovery Program, Serra do Mar, Cubatão

## 1. Justificativa

Os significados e as estruturas das cidades foram alvos de reflexões e debates de pensadores de inúmeras áreas do conhecimento, incitando notáveis produções. Pensadores como Platão exploraram ideias sobre a cidade ideal em obras como “A República”, enquanto filósofos modernos como Henri Lefebvre examinaram a natureza do espaço urbano e sua influência na vida cotidiana.

A filosofia também se envolve na reflexão sobre questões urbanas contemporâneas, como desigualdade social, gentrificação, sustentabilidade e participação cívica. Assim, a interação entre filosofia e cidades proporciona uma abordagem profunda para compreender e moldar o ambiente urbano.

Urbanistas renomados, como Jane Jacobs, Kevin Lynch e Jan Gehl, dedicaram suas carreiras ao estudo das cidades. Jane Jacobs, em “Morte e Vida de Grandes Cidades”, por exemplo, foca nos aspectos sociais e comunitários, enquanto Kevin Lynch, em “Imagem das Cidades”, explora a percepção visual do ambiente urbano. Já o urbanista dinamarquês Jan Gehl, em “Cidades para Pessoas”, destaca a importância da criação de espaços urbanos mais humanizados. Esses estudiosos contribuíram significativamente para o entendimento das complexidades urbanas, inspirando debates e influenciando práticas de planejamento.

As cidades também despertaram o interesse de vários escritores como o italiano Italo Calvino, sendo fonte de inspiração para muitos de seus contos, romances e ensaios. No livro “Cidades Invisíveis”, publicado em 1974, o autor explora uma narrativa única, apresentando uma série de relatos sobre cidades fictícias, cada uma com características distintas e simbólicas. Segundo Calvino, os textos que lia, as exposições de arte que visitava, as discussões com os amigos, tudo acabava se transformando em imagens de cidade. E essas anotações, com o passar do tempo, tomaram a forma de livro.

Ao longo da obra, Calvino utiliza as cidades imaginárias como uma metáfora para explorar temas filosóficos, poéticos e existenciais. Cada cidade revela facetas da condição humana, da imaginação e das complexidades da vida urbana. “Cidades Invisíveis” é uma obra aclamada por sua originalidade e profundidade, oferecendo uma experiência literária rica e reflexiva.

A trama, aparentemente ambientada nos tempos medievais, trata da busca por uma cidade ideal para o presente, por meio de um longo diálogo entre Marco

Polo e Kublai Khan, imperador dos tártaros, no qual descreve as 55 cidades que ele visitou durante suas expedições. São, porém, cidades criadas na imaginação e por isso “cidades invisíveis”, vivas somente na memória e no sonho, sempre incompletas e incoerentes.

As cidades calvinianas são apresentadas numa sequência gradual que vai de um nível utópico positivo - representado por cidades impossíveis e excepcionais, mas perfeitamente estruturadas e sem contradições - para um nível utópico negativo - representado por cidades igualmente extraordinárias, porém repletas de contradições, de problemas ambientais e de angústias existenciais que caracterizam a decadência das cidades, transformadas em metrópoles.

Apesar do “cenário” de fábula oriental, as descrições constantes no livro aludem aos problemas ecológicos, sociais e industriais, típicos dos nossos tempos. Calvino cria um texto em que as características das cidades, marcadas pela subjetividade, aparecem sempre ambíguas, expondo suas diversas faces.

As contradições e ambiguidades das cidades citadas por Calvino se revelam claramente no ambiente urbano contemporâneo que, sob a égide das relações de capitalistas de mercado e da intensificação do lucro, é caracterizado por territórios cada vez mais desiguais e pela gentrificação.

Nesse cenário de segregação socioespacial, observa-se que os territórios mais vulneráveis frequentemente coincidem com áreas de risco, onde a população de baixa renda enfrenta desafios significativos, como exposição a desastres naturais, falta de infraestrutura adequada e de serviços básicos.

Considerando essas características de vulnerabilidade, seria utópico supor que, a partir de uma ação de política urbana pautada na participação popular, é possível promover a equidade, resiliência e inclusão social para melhorar a qualidade de vida das comunidades?

Mesmo diante de todas as adversidades e contradições que caracterizam o ambiente urbano, as cidades podem se transformar em espaços democráticos e sustentáveis a partir do envolvimento e da participação ativa dos cidadãos na tomada de decisões no âmbito das políticas públicas?

É com base na relevância das questões sociais associadas a territórios vulneráveis que este estudo está pautado, objetivando identificar evidências que possam trazer respostas a uma série de questionamentos e que permitam aferir, a partir da análise dos resultados obtidos e da formulação de hipóteses, o grau de importância da participação popular no âmbito das políticas públicas.



Dentre várias outras ações significativas de requalificação urbana implementadas pelo poder público no âmbito do Estado de São Paulo e que poderiam servir como referência para este estudo (Projeto Jardim Santo André / Santo André, Projeto Pantanal – Vila Jacuí / SP- Zona Leste, Projeto Vila Ferreira / São Bernardo do Campo, Projeto México 70 – Palafitas / São Vicente, Projeto Morro do Samba / Diadema), o Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar foi escolhido por sua abrangência, pelo número significativo de famílias afetadas (cerca de 7.500), por envolver todas as esferas de poder público (federal, estadual e municipal), organismos de financiamento internacional e em razão da forte presença da participação popular.

O presente Estudo de Caso deverá ser utilizado como base para a elaboração, no futuro, de análises mais aprofundadas referentes a outros projetos de contexto similar como elementos comparativos, visando a identificação de padrões e tendências nas ações e nos resultados obtidos.

Outro motivo pela escolha desse caso se deve à oportunidade de participar de uma visita monitorada realizada no ano de 2018, quando pude conhecer de perto as obras em andamento e os resultados parciais da intervenção, além de participar de um almoço oferecido pela equipe da cozinha experimental Núcleo de Economia Solidária de Desenvolvimento Local (NESDEL), um dos projetos de economia solidária criados para beneficiar as famílias afetadas.

## **2. Metodologia**

Como base metodológica, a linha da pesquisa está pautada em um Estudo de Caso, concentrando-se no detalhamento de uma ação específica, e tem como pilares a seguinte estrutura:

1. Introdução ao Estudo de Caso, onde se apresenta o contexto e justificativa para a escolha do estudo de caso;
2. Contextualização, que insere o estudo de caso prático em um quadro teórico existente, com a apresentação de questões relevantes e teorias a ele relacionadas;
3. Relevância, que demonstra a relevância do tema e a pertinência do caso escolhido;
4. Coleta de Dados, informando os métodos de coleta de dados adotados - entrevistas, observação, análise documental e referências bibliográficas;
5. Análise de Dados, estratégia de análise de conteúdo a partir da organização dos

dados obtidos nessa fase;

6. Apresentação de resultados, utilizando as evidências que irão embasar as conclusões;

7. Considerações finais, apresentando os principais achados, as limitações observadas e sugerindo bases para futuro aprofundamento da pesquisa

### **3. Introdução**

A partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, a moradia adequada foi reconhecida como um direito humano universal porque é inseparável dos valores fundamentais dos direitos humanos, como a dignidade, a igualdade, a inclusão, o bem-estar, a segurança da pessoa e a participação pública.

De acordo com o documento Diretrizes para a Aplicação do Direito a uma Moradia Adequada, publicado pelo Conselho dos Direitos Humanos da ONU em 26 de dezembro de 2019, mais de 1,8 bilhão de pessoas em todo o mundo carecem de uma moradia adequada e o número de pessoas que moram em assentamentos informais supera 1 bilhão. Estima-se que cerca de 15 milhões de pessoas são despejadas à força a cada ano no planeta e aproximadamente 150 milhões ficam sem abrigo.

O direito à moradia adequada não deve ser interpretado de forma restritiva, como o direito a uma mera acomodação física ou uma casa concebida como mercadoria. Pelo contrário, o direito à moradia deve ser estar relacionado à dignidade inerente ao ser humano e, nesse sentido, a participação popular ativa na concepção e implantação de programas e políticas públicas, além de ser um elemento fundamental do direito, é essencial para garantir o exercício da capacidade de agir e a autonomia da pessoa. A participação popular, embasada em direitos e apoiada por todas as esferas de governo, pode transformar indivíduos vulneráveis em cidadãos ativos e engajados, cientes de suas potencialidades.

Ao poder público cabe a responsabilidade de estabelecer estratégias específicas para superar os obstáculos que dificultam a efetividade do direito à moradia, como a discriminação, a especulação imobiliária, a financeirização da economia, os conflitos de interesses em áreas urbanas e rurais, a degradação ambiental e a vulnerabilidade a desastres naturais por questões geológicas e alterações climáticas. Importante destacar que, em que pese a existência dessa

vasta base teórica que visa promover a inclusão social e a participação popular na formulação das políticas públicas de desenvolvimento urbano, observa-se que os programas habitacionais tendem a ser desenvolvidos e implementados através de processos ineficientes de tomada de decisão de cima para baixo, reforçando assim os padrões de exclusão social e criando soluções que não se adaptam às necessidades e aos desejos das pessoas.

No Brasil, o direito à moradia está garantido no artigo . 6º da Constituição Federal de 1988, que define como direitos sociais, a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

A partir da década de 1980, novas visões emergiram sobre o tema do direito à moradia através da força dos movimentos sociais, trazendo reflexões sobre as intervenções do poder público em especial no que se referia aos programas de Habitação de Interesse Social (HIS). Outros acontecimentos também contribuíram para o aprofundamento dessa questão, como por exemplo, a realização do 2ª Conferência Mundial Sobre os Assentamentos Humanos - HABITAT II, em Istambul, em 1996, que produziu, a Agenda Habitat, um Plano de Ação Global com diretrizes para a criação de assentamentos humanos sustentáveis durante o século XXI, tendo em conta a sua relação com o meio ambiente, direitos humanos, desenvolvimento social, direitos das mulheres, questões demográficas e outros apêndices.

As diretrizes da Agenda Habitat contribuíram significativamente a favor da consolidação de marcos importantes como a aprovação a Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, , que ao regulamentar os artigos constitucionais nº 182 e 183, institui a Política de Desenvolvimento Urbano objetivando ordenar as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, garantindo, entre outros, o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e à gestão democrática por meio da participação popular na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A partir da criação do Ministério das Cidades no ano de 2003, inicia-se, então, a integração de diretrizes para melhoria de ações na execução de uma política habitacional de interesse social, o que contribuiu para a efetivação de estratégias que viriam a ser implantadas pelo Governo de São Paulo, através da Secretaria de Habitação por meio da Companhia de Desenvolvimento Habitacional

e Urbano (CDHU).

A rápida urbanização do Brasil nas últimas décadas do século XX trouxe à cena uma série de desafios complexos para as autoridades públicas, como destacado por Sérgio de Azevedo em "Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências". Um dos principais problemas decorrentes desse processo é o déficit habitacional, que afeta especialmente a população de baixa renda. Diante das limitadas opções de moradia acessível, muitos indivíduos se viram obrigados a buscar alternativas como cortiços, favelas e bairros clandestinos. Essas soluções precárias de moradia, embora tenham surgido como uma resposta à necessidade urgente de abrigo, frequentemente acarretam uma série de questões sociais, econômicas e de saúde pública. A falta de infraestrutura básica, serviços públicos adequados e condições sanitárias nessas áreas pode levar a problemas como doenças, violência e segregação social.

Para Denaldi (2009), os assentamentos precários apresentam características que indicam a complexidade de uma intervenção nesses territórios, por exemplo a alta densidade demográfica e construtiva, a forte presença de edificações em alta declividade, a presença de áreas de risco e gravames ambientais. Portanto, urbanizar favelas não é apenas executar obras de saneamento, mas é necessário consolidar a combinação de soluções de recuperação ambiental, infraestrutura e a construção de novas moradias.

Somadas às soluções vinculadas à requalificação urbana, destaca-se a necessidade de se promover ações que proporcionem opções de sustentabilidade nos âmbitos socioeconômico, cultural e ambiental, baseadas no conceito de "Cidades Criativas" que, de acordo com Wittmann (2019), são territórios, espaços urbanos cujos negócios são fundamentados no capital cultural, intelectual e criativo. Fomentam interações entre agentes sociais, culturais e econômicos, onde se propõem desenvolvimento de melhores meios de bem viver, através do trabalho e lazer, estimulando potenciais locais de maneira que sejam viabilizadas geração de negócios.

Neste sentido, o trabalho técnico social é um componente estratégico dos projetos de requalificação urbana, devendo ser desenvolvido pelos agentes executores com todas as famílias beneficiárias, com equipe multidisciplinar qualificada (Paz; Taboada, 2010).

É no âmbito deste arcabouço legal e teórico que se aplica este trabalho, propondo

uma investigação sobre a importância da participação comunitária no processo de planejamento e implementação do Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar. Por se tratar de uma área muito extensa e com características muito diversas, a investigação se concentra nas intervenções incidentes no território do município de Cubatão, localizado na Região Metropolitana da Baixada Santista, litoral sul do Estado de São Paulo.

#### **4. Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar**

A Serra do Mar é um dos mais importantes remanescentes da Mata Atlântica no Estado de São Paulo. Por esse motivo, e com o objetivo de preservá-la, em 1977 foi realizado o tombamento da Serra do Mar pelo Governo do Estado e, através do Decreto nº 10.251 de agosto de 1977, foi criado o Parque Estadual da Serra do Mar (PESM), atualmente com 332 mil hectares que abrangem parte de 24 municípios. Devido à sua vasta extensão e à sua localização, o PESM constitui um verdadeiro corredor ecológico, interligando os mais significativos remanescentes de Mata Atlântica do país – do Paraná ao Rio de Janeiro. Além da grande importância socioambiental, face sua rica biodiversidade e alto índice de espécies ameaçadas que abriga, a região também se caracteriza pelos desafios enfrentados devido à ocupação humana desordenada.

De acordo com os documentos elaborados pela Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo, o Parque Estadual da Serra do Mar e a Estação Ecológica Jureia-Itatins concentram alguns focos de ocupação que não ultrapassam 5 mil famílias, entre residentes, veranistas, caiçaras e quilombolas. A intenção do Projeto Serra do Mar / BID era promover uma adequação de limites contemplando a desocupação por meio de indenizações e/ou reassentamentos, a desafetação em alguns pequenos pontos críticos, e a recategorização de áreas, principalmente aquelas ocupadas por comunidades tradicionais.

O programa, promovido pelo Governo do Estado de São Paulo em parceria com Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (Contrato de Empréstimo Operação BR L1241), foi implementado a partir do Decreto nº 55.408 de fevereiro de 2010 sob a responsabilidade das Secretarias da Habitação e do Meio Ambiente e a articulação da Secretaria de Economia e Planejamento. Entre empréstimos e contrapartidas, o valor do investimento atingiu cerca de um bilhão de reais.

Atualmente, a continuidade do Programa depende de negociação de renovação do empréstimo junto ao BID e da autorização do COFIEX, órgão federal que autoriza a obtenção de empréstimos internacionais, de acordo com a capacidade de endividamento do Estado.

Como objetivo principal, o Programa pretende promover a recuperação e conservação dos recursos naturais, bem como o desenvolvimento sustentável das comunidades locais. Neste contexto, é fundamental compreender como a participação das comunidades afetadas pelo programa, pode contribuir para seu sucesso e efetividade.

O Projeto de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar na região de Cubatão, SP, surge como resposta a uma situação crítica de ocupação irregular, representada pelos bairros "cota" localizados nas íngremes encostas da Serra do Mar, mais especificamente no núcleo Itutinga-Pilões do Parque Estadual da Serra do Mar (PESM). *Compreendendo sete núcleos habitacionais, essas ocupações irregulares têm impactos significativos na biodiversidade do Parque, além de representar uma barreira substancial ao seu manejo. Essas áreas, caracterizadas como bolsões de pobreza, enfrentam problemas como segregação espacial, falta de serviços sociais, condições precárias de habitação e exposição direta a riscos físicos e contaminação.*

O Plano de Manejo do PESH, estabelecido em 2006, classificou a ocupação urbana desordenada como um vetor de pressão antropogênica muito alto, sendo seu controle vital para a sustentabilidade do Parque e das comunidades ao seu redor. De acordo com os técnicos, *essa ocupação irregular não apenas ameaça a viabilidade do Parque, mas também expõe as comunidades a riscos físicos iminentes, tornando imprescindível a erradicação dos bairros dentro do PESH e a regularização daqueles na área de entorno.*

A decisão judicial da 4ª Vara Cível da Comarca de Cubatão/SP (944/99), originada de uma ação civil pública movida pelo Ministério Público Estadual, estabeleceu a obrigação de extinguir fisicamente todos os núcleos habitacionais formados dentro do PESH. Essa decisão cria um marco para o Programa de Recuperação Socioambiental, limitando efetivamente a consolidação ou urbanização de núcleos nos limites do PESH.

Iniciando os esforços para alcançar os objetivos do programa, o diagnóstico de impactos ambientais considera dados de consultores contratados pelo BID, visando desenvolver métodos de manejo e recuperação ambiental em áreas

protegidas do Estado de São Paulo. O programa propõe ações como o reassentamento habitacional, urbanização, recuperação socioambiental, conscientização da comunidade e a criação de um jardim botânico. O Governo Estadual, através das Secretarias do Meio Ambiente e Habitação, demonstrou-se empenhado em melhorar a condição de conservação do Parque, reconhecendo áreas que poderiam ser dedicadas à conservação e outras passíveis de regularização e manejo sustentável. Os problemas identificados apresentaram graves implicações sociais, exigindo a colaboração das Secretarias de Habitação e Meio Ambiente.

A estratégia do Governo Estadual visava minimizar os reassentamentos, definir ocupações passíveis de regularização, erradicar aquelas em áreas de alto risco e fornecer meios para comunidades fora do Parque desenvolverem atividades sustentáveis. O Programa representaria, assim, o primeiro passo na implementação de conceitos voltados à conservação ambiental e prioridades sociais em áreas de alta relevância.

O Programa pretendia, como ação prioritária, reduzir o impacto das populações no interior do Parque Estadual da Serra do Mar, mediante a realocação de comunidades assentadas em áreas de alto impacto ambiental. Ao mesmo tempo, recuperar as áreas degradadas pela ocupação ilegal, contribuindo para a restauração dos ecossistemas e a promoção da biodiversidade. Além disso, o programa destacava a importância da fiscalização costeira e das Unidades de Conservação, buscando fortalecer a aplicação das medidas propostas e garantir a sustentabilidade a longo prazo. Esse componente incluía a capacitação policial, investimentos em equipamentos e o desenvolvimento de um sistema de análise e monitoramento georreferenciado.

No âmbito social, o programa visava melhorar a qualidade de vida das comunidades afetadas, proporcionando reassentamento adequado, urbanização de áreas consolidadas e desenvolvimento sustentável. Ao unir estratégias ambientais e sociais, o Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar representava um compromisso abrangente em buscar soluções equilibradas para os desafios presentes, contribuindo para a conservação de ecossistemas valiosos e o bem-estar das comunidades locais.

O Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar está estruturado em três componentes interdependentes, visando atender aos objetivos de manejo do Parque Estadual da Serra do Mar, do Mosaico de Juréia-Itatins e das

Unidades de Conservação Marinhas. O primeiro componente concentra-se em investimentos sociais no PESH, buscando solucionar problemas relacionados à ocupação ilegal, reassentando 7.500 famílias, consolidando núcleos urbanos e desenvolvendo projetos para 12.000 famílias que ocupam irregularmente o entorno.

O segundo componente visa à proteção das Unidades de Conservação, com foco no PESH, no Mosaico de Juréia-Itatins e nas Unidades Marinhas. Para o PESH, inclui a implementação do Plano de Manejo, regularização fundiária, readequação de limites, infraestrutura de gestão e recuperação de áreas degradadas. Para o Mosaico, destaca-se a consolidação das seis unidades, alteração de status, regularização fundiária, infraestrutura e sustentabilidade socioeconômica. Nas Unidades Marinhas, prevê fortalecimento do sistema de gestão, conscientização da sociedade e elaboração de novos planos de manejo.

O terceiro componente enfatiza a fiscalização costeira e nas Unidades de Conservação, com programas ProParque e ProMar. Com resultados diretos, busca capacitar policiais, estruturar a fiscalização e desenvolver um sistema de monitoramento georreferenciado integrado com a Secretaria do Meio Ambiente.

## **5. Cubatão**

Cubatão, situada no estado de São Paulo, destaca-se como um município estratégico na Região Metropolitana da Baixada Santista, inserido na microrregião de Santos. Com uma extensão territorial de 142,879 km<sup>2</sup>, conforme dados do IBGE em 2023, a cidade abriga uma população de aproximadamente 133.821 habitantes. Localizada em uma região geograficamente estratégica, Cubatão faz fronteira com os municípios de Santo André ao norte, Santos ao leste, a Baía de Santos ao sul, São Vicente a sudoeste e São Bernardo do Campo a noroeste, sendo notável por ser o único município na Baixada Santista que não possui faixa litorânea.

Ao longo dos anos, Cubatão experimentou uma notável transformação, impulsionada pelo crescimento industrial paulistano e paulista, bem como por investimentos federais. Apesar da ausência de um plano orientador para a instalação do parque industrial cubatense, o município atraiu indústrias, muitas das quais foram estabelecidas com base em considerações imobiliárias e pré-requisitos operacionais. Essa expansão industrial, no entanto, não ocorreu sem desafios, resultando em sérios problemas ambientais, incluindo a poluição do ar, água e solo. Na década de 1980, Cubatão foi reconhecida pela Organização das Nações Unidas



(ONU) como a cidade mais poluída do mundo. No entanto, através de esforços conjuntos entre indústrias, comunidade e governo, a cidade conseguiu alcançar um notável controle, reduzindo 98% dos níveis de poluentes no ar.

O surgimento das favelas em Cubatão está intrinsecamente ligado aos canteiros de obras da Via Anchieta e à construção do Distrito Industrial. Os Bairros Cota (Cota 200, Cota 400/500 e Cota 95/100 - em menção à altitude em relação ao nível do mar), se originaram a partir dos primeiros acampamentos do D.E.R –Departamento de Estradas e Rodagem, criados para abrigar os operários que vieram de diversas partes do Brasil para trabalhar na construção da Rodovia Anchieta por volta de 1938.

Durante a execução da obra até a sua conclusão, em 1947, os acampamentos foram se transformando em moradias que ao longo dos anos foram sendo transferidas e ocupadas por famílias de baixa renda. Esses núcleos estão localizados em áreas do Estado (públicas), inseridas no perímetro do Parque Estadual da Serra do Mar (PESM), além das várias faixas de domínio, como as marginais da Via Anchieta, linhas de transmissão de energia elétrica e linhas de oleoduto da Petrobrás.

Nos anos 80, a problemática habitacional em Cubatão espelhava a realidade de muitas cidades brasileiras, onde cerca de metade dos 100.000 habitantes moravam em favelas. A disputa por áreas escassas para expansão urbana e instalação de plantas industriais levou a população de baixa renda a ser expulsa para regiões inadequadas, como mangues sujeitos a enchentes e encostas propensas a deslizamentos.

Em 1985, depois das fortes chuvas que provocaram deslizamentos que carrearam a Mata Atlântica que cobria as encostas, deixando cicatrizes por toda a extensão do maciço, começaram a ser delineadas estratégias para recuperar as encostas da Serra do Mar. A situação era tão dramática que o Governo do Estado iniciou uma ação de reflorestamento através da dispersão aérea de sementes. A “epopeia” em busca da alternativa mais viável para se promover o reflorestamento está descrita no livro Restauração Florestal: Fundamentos e Estudos de Caso, do engenheiro agrônomo Sérgio Pompéia. Além de iniciativas como essa e, principalmente, o controle da poluição no polo, ajudaram a recuperar a vegetação.

Com a abertura democrática em 1983 e a descentralização das ações administrativas, o Governo do Estado, sob a gestão do Governador Franco Montoro, criou o Programa Municipal de Habitação (PMH). Este programa, apoiado

principalmente pela prefeitura, CDHU (projeto e financiamento) e participação popular, visava enfrentar os desafios habitacionais. Nesse contexto, a intervenção nos Bairros-cota foi iniciada pela recém-criada Secretaria Executiva da Habitação e pela CDHU, em resposta aos problemas de deslizamentos na região.

A criação do Parque Estadual da Serra do Mar em 1977, voltado para a preservação da Mata Atlântica, trouxe consigo a necessidade de lidar com os Bairros-cota. Inicialmente, a orientação era remover os assentamentos para eliminar riscos e restabelecer o Parque. No entanto, essa abordagem não obteve sucesso, e com a abertura democrática, novas formas de intervenção, como a urbanização de favelas, ganharam espaço.

Em 1983, a Secretaria da Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia do Estado de São Paulo SICCT (Departamento de Ciência e Tecnologia) contratou o IPT para realizar um levantamento geológico-geotécnico das áreas de encosta de Cubatão, tendo como resultado um mapa de zoneamento que identificou áreas aptas para ocupação com infraestrutura, áreas inaptas à ocupação, com necessidade de remoção de famílias e áreas aptas para ocupação a serem parceladas para receber famílias removidas.

Apenas 16% das habitações foram diretamente afetadas pelo risco geológico-geotécnico. Em 1984, um novo contrato foi firmado entre a SICCT e o IPT, desta vez para "Elaborar Diretrizes de Obras para Consolidação dos Assentamentos Habitacionais". Confirmada a posição do Estado em assumir os Bairros-cota como área urbana de Cubatão, projetos de urbanização e atendimento habitacional foram elaborados para realocar os habitantes das áreas de risco. Paralelamente, foram estabelecidas diretrizes para a implantação de novos loteamentos habitacionais na região.

Os Bairros-cota, nos anos 1980, tornaram-se foco da política de urbanização de favelas, visando minimizar riscos à população e melhorar a habitabilidade por meio de infraestrutura e consolidação geotécnica. A presença e intervenção do Estado garantiram a permanência dos moradores na área com a redefinição dos limites do Parque, embora o título de propriedade dos lotes não pudesse ser concedido aos moradores, à época. O objetivo principal era mitigar os riscos de perda de vidas humanas diante da possibilidade de escorregamentos durante o período chuvoso na área dos Bairros-cota.

O momento vivido em Cubatão durante a década de 1980 representava a recuperação dos direitos de cidadania, anteriormente sufocados pela Lei de

Segurança Nacional do período autoritário. Os moradores das áreas precárias estavam focados em garantir sua própria existência diante dos riscos, especialmente os causados pela poluição. A política de intervenção nos Bairros-cota nesse período reflete o contexto político-institucional do Estado e suas ações na abordagem das questões urbanas e ambientais da época.

Nos últimos 30 anos, pouco avançou em relação aos Bairros-cota, com exceção das obras de urbanização no Pinhal do Miranda (1985), executadas sob a ótica da regularização urbanística. No entanto, com os avanços na política urbana após a Constituição Federal de 1988 e a regulamentação dos artigos 182 e 183 pelo Estatuto da Cidade, vários instrumentos foram criados para a regularização urbanística e fundiária.

Em Cubatão, destacam-se o Projeto de Lei Complementar do Plano Diretor Participativo (2006/07) e o Projeto de Lei Complementar que estabelece ZEIS (2006) para os assentamentos Cota 95, 100, 200, Pinheiro do Miranda/Grotão (áreas desafetadas do Parque Estadual da Serra do Mar). Ambos têm o objetivo comum de "recuperação e regularização urbanística", embora ainda não tenham sido aprovados até o momento.

Em 2007, o Plano Municipal de Habitação de Cubatão foi elaborado, recomendando a regulamentação das ZEIS e indicando ações preventivas, incluindo o Plano Municipal de Redução de Risco (PMRR).

Em 2009, a partir da criação do Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar e do Sistema de Mosaicos da Mata Atlântica, os Bairros-cota novamente voltam à cena como objeto de ação do poder público, agora com uma ênfase no contexto do liberalismo econômico e na primazia da política ambiental sobre a urbana. Os objetivos principais eram a recuperação e a preservação ambiental para garantir a sustentabilidade do Parque.

Importante destacar que, no ano de 2022, os núcleos Fabril e Pinheiro do Miranda foram objeto de uma demarcação urbanística, o que permitiu avançar para a próxima fase, que corresponde à elaboração da planta de parcelamento do solo com a individualização lote a lote, visando a individualização das matrículas. Cerca de 500 famílias serão beneficiadas com a regularização fundiária dos imóveis naquele núcleo, que dispõe de infraestrutura e saneamento básico, decorrentes das obras executadas no âmbito do Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar. Com a conclusão do processo, as famílias receberão as escrituras definitivas registradas no cartório de imóveis com base no instituto da Regularização

Fundiária Urbana (Reurb) previsto na Lei 13.465 de 2017, que garante o direito à moradia àqueles que residem em assentamentos informais em áreas urbanas.

## **6. Participação Comunitária na Transformação Urbana**

Diante das limitadas opções de moradia acessível no contexto do processo acelerado de urbanização nas últimas décadas do século XX, muitos indivíduos se viram obrigados a buscar alternativas precárias, como cortiços, favelas e bairros clandestinos, gerando questões sociais, econômicas e de saúde pública. Henri Lefebvre, ao abordar a realidade urbana, destaca a predominância da mercadoria na cidade, convertida em produto de consumo. Ele propõe a ideia do "direito à cidade", não apenas como garantia jurídica mínima, mas como o direito de todo homem transformar democraticamente o espaço onde vive, afastando-se da mercantilização do espaço público. A realização da sociedade urbana, segundo Lefebvre, requer uma planificação orientada para suas necessidades, apoiada em uma ciência da cidade e uma força social e política capaz de operar esses meios.

O conceito de cultura política da dívida, abordado por Sales (1994), destaca como essa ideia tem raízes no modelo escravista, onde direitos civis eram concedidos como dívidas. Irineu Bagnariolli Junior amplia essa análise, destacando as influências duradouras desse legado na cultura política-institucional atual.

David Harvey, em "As Cidades Rebeldes", critica a forma como as cidades são produzidas sob a lógica da acumulação do capital. Ele destaca a desapropriação dos mais pobres de seu patrimônio natural para a acumulação, evidenciando a relação direta entre movimentos sociais urbanísticos e as lutas contra a apropriação indevida da riqueza produzida coletivamente. As manifestações populares contra a má condução da vida urbana tanto pelo poder público quanto pelo setor privado podem ser orientadas em objetivos comuns, combatendo a ideologia do lucro e da competição individualista. Harvey sugere que, mesmo diante da segregação espacial, é possível reaproximar os trabalhadores da política institucional por meio de um esforço coletivo das forças progressistas em direção a uma cidade inclusiva.

Nesse contexto, a participação cidadã e social desempenha um papel fundamental no processo de planejamento e implementação do programa. Desde o final dos anos 1980, a participação cidadã é compreendida como uma intervenção

social planejada, ocorrendo durante todo o ciclo de formulação e implementação das políticas públicas. Esse conceito implica a redefinição das interações entre instituições e práticas da sociedade civil organizada, reconhecendo conflitos e divergências na sociedade. O Artigo 6º da Constituição Brasileira configura a moradia como direito social, fortalecendo a importância da participação cidadã na busca por soluções habitacionais justas e inclusivas.

Diante da relevância do Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar em Cubatão e da necessidade de promover tanto a conservação ambiental quanto a melhoria das condições de vida das comunidades locais, o problema de investigação deste estudo é: Como a participação comunitária no processo de planejamento e implementação do Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar na região de Cubatão - SP impacta as estratégias adotadas, os resultados alcançados e os desafios enfrentados?

A participação comunitária desempenha um papel fundamental no sucesso do Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar em Cubatão, influenciando diretamente na definição das estratégias, no alcance dos objetivos e na efetividade das ações implementadas. Acredita-se que uma participação efetiva e inclusiva da comunidade contribui para o desenvolvimento de soluções mais alinhadas com as necessidades locais, promovendo ações sustentáveis, a aceitação social e a valorização das áreas de conservação.

## **7. Participação Comunitária no Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar**

O Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar, iniciado em 2009, emerge como resposta às crescentes demandas socioambientais na região. Este capítulo explora a essencial participação comunitária nesse programa, considerando o contexto da rápida urbanização e os desafios enfrentados pelos residentes dos Bairros-cota em Cubatão.

O rápido crescimento urbano na região, associado à criação do Parque Estadual da Serra do Mar em 1977, gerou impactos significativos nos Bairros-cota. O aumento da população e a falta de políticas habitacionais eficazes resultaram na formação de assentamentos precários, levando à necessidade de intervenções para minimizar riscos ambientais e promover a qualidade de vida.

O programa, concebido em meio à ascensão do liberalismo econômico e da

priorização da política ambiental sobre a urbana, reconhece a importância da participação comunitária como uma ferramenta vital para atender às necessidades da população afetada. A visão do programa é dual, buscando tanto a recuperação ambiental quanto a melhoria da habitabilidade, enquanto enfrenta os desafios socioeconômicos dos residentes.

O conceito de "participação cidadã" é fundamental para o programa, alinhando-se com a ideia de Henri Lefebvre sobre o "direito à cidade". Os Bairros-cota, onde os moradores foram historicamente excluídos de processos decisórios, passam a ser protagonistas na transformação de seu espaço urbano.

Em consonância com as propostas de David Harvey, o programa busca reverter a desapropriação dos mais pobres de seu patrimônio natural. A participação comunitária não é apenas uma estratégia para a implementação de ações físicas, mas uma ferramenta para resgatar a capacidade dos moradores de influenciar as decisões relacionadas ao seu ambiente de vida.

O programa apresenta dois grupos de ação distintos, cada um guiado por diretrizes específicas. O primeiro grupo concentra-se na remoção, reassentamento e sustentabilidade socioambiental da população em áreas como Água Fria, Pilões, Sítio dos Queirozes, Bairros-cota 500 e 400. O segundo grupo foca a urbanização e regularização fundiária de núcleos a serem consolidados, com remoções devido a riscos geológico-geotécnicos, tecnológicos e ambientais, abrangendo os Bairros-cota 200, 95/100 e Pinhal do Miranda.

O programa reconhece que a participação comunitária não é apenas uma ferramenta para promover a inclusão social, mas também um meio de redefinir as relações entre Estado e sociedade civil. A criação de um modelo de relação que reconhece conflitos e divergências, buscando a participação ativa na negociação entre diferentes grupos, reflete a visão de uma sociedade mais justa e igualitária.

A participação da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) desempenhou um papel crucial no Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar, especialmente no aspecto do trabalho técnico social. A experiência e expertise da equipe da CDHU, adquiridas em projetos anteriores, foram fundamentais para estabelecer uma forte parceria com a comunidade local.

Essa parceria foi essencial para lidar com a tensão inicial que surgiu quando o projeto foi anunciado aos moradores do local. Através do trabalho técnico social realizado pela equipe da CDHU, foi possível criar um espaço de diálogo e

colaboração com a comunidade, permitindo que suas preocupações e necessidades fossem ouvidas e incorporadas ao programa.

O trabalho Técnico Social desenvolvido pela CDHU teve sua estrutura baseada no modelo de Presença Institucional, contando com 11 locais de trabalho social. Nestes locais, os moradores puderam ter um espaço de diálogo e integravam as equipes de campo. O Programa buscou contribuir para a sustentabilidade urbanística, socioeconômica e ambiental das intervenções através de atividades como organização comunitária, comunicação comunitária, grupos produtivos, arte, educação e educação socioambiental.

Na apresentação do Projeto Básico do Programa, houveram 41 reuniões, onde 1800 moradores estiveram presentes e 211 representantes foram eleitos. Esses representantes puderam participar de um curso de duração de 4 meses que abordava temas como “urbanização e protagonismo comunitário”, “memória, cidadania e comunicação social”, “democracia e cidadania”, “transformação socioambiental” e “desenvolvimento local sustentável e autonomia comunitária”.

O Programa também contou com o Núcleo de Economia Solidária e Desenvolvimento Local (NESDEL), que tive a oportunidade de visitar em 2018. Esse núcleo reúne grupos de mulheres dos bairros-cota para valorizar a cultura e as potencialidades locais, promove a formação técnica e fomenta mecanismos de geração de renda.

Durante minha pesquisa sobre o Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar em Cubatão, São Paulo, tive o privilégio de entrevistar três pessoas cujas perspectivas e experiências foram fundamentais para entender o impacto e a eficácia do programa. As entrevistas foram realizadas no mês de Janeiro de 2024, de forma remota. Entre os entrevistados estão Walkyria Marques, gerente Social na CDHU, cuja expertise e colaboração foram essenciais para o sucesso do trabalho técnico-social realizado no âmbito do programa; Antônio Pedro, um líder comunitário profundamente envolvido nas questões locais e na implementação do programa; e Cida Silva, uma moradora local que pode fornecer uma visão valiosa sobre como o programa impactou diretamente sua vida e a vida de outros moradores da comunidade. A transcrição das entrevistas está disponível em anexo neste trabalho.

Embora tenha sido possível entrevistar esses três participantes chave, a tentativa de entrevistar mais pessoas foi limitada por questões logísticas e de tempo. No entanto, em uma oportunidade futura, como parte de um projeto de mestrado, pretende-se ampliar o escopo das entrevistas para incluir representantes

do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da prefeitura de Cubatão. Essas entrevistas adicionais permitiriam uma compreensão mais abrangente das dinâmicas envolvidas na implementação do programa e das perspectivas de diferentes partes interessadas.

## **7. Reflexões**

Após analisar as respostas das entrevistas realizadas com Walkyria Marques, Antônio Pedro e Cida Silva, várias reflexões importantes emergem sobre o Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar em Cubatão, São Paulo. Primeiramente, destaca-se a importância da participação comunitária como um pilar fundamental para o sucesso e eficácia do programa. Walkyria Marques ressalta a necessidade de uma abordagem inclusiva, onde a comunidade é vista como parceira no processo de transformação do seu próprio espaço. A estruturação de mecanismos formais de participação, como o Núcleo Operacional de Urbanização (NOU) e os representantes territoriais, demonstrou um compromisso genuíno em ouvir e considerar as vozes dos moradores.

Além disso, a comunicação eficaz entre a equipe do programa e os moradores desempenhou um papel crucial. A criação do projeto de comunicação comunitária (ComCom), com jornais mensais, web TV e rádio comunitária, proporcionou um canal para disseminação de informações e um espaço para o diálogo entre os diferentes atores envolvidos.

O Projeto ComCom esteve presente em diversos tipos de mídia, alcançando 42 mil exemplares do “Jornal Morro Vivo!”, 25 mil ouvintes do Programa de Rádio Voz do Morro, 136 vídeos no Youtube contando com 20 mil visualizações ao todo. Esteve presente também em outras mídias como TV, Twitter, Flickr, Blog e Sound Cloud.

Marques destacou os desafios enfrentados, como a resistência inicial da comunidade e a postura contrária da prefeitura, sublinhando a importância de superar essas barreiras para alcançar os objetivos do programa. Sua análise crítica das dificuldades enfrentadas ressalta a necessidade de uma abordagem multifacetada, que leve em consideração não apenas as questões técnicas, mas também as dinâmicas políticas e sociais envolvidas.

Por fim, Marques apontou para o legado deixado pela participação



comunitária no programa, destacando a formação de coletivos locais e o fortalecimento da autonomia da comunidade para futuras ações. Sua visão otimista sobre o impacto positivo dessas iniciativas ressalta a importância de investir no desenvolvimento comunitário como um meio eficaz de promover mudanças sociais e ambientais significativas.

A questão levantada por Antônio Pedro sobre o pagamento das famílias relocadas revela um aspecto crucial da participação comunitária: a necessidade de considerar as demandas e preocupações dos moradores de forma abrangente. Sua observação de que, embora tenha sido ouvido, não foi atendido em relação à proposta de mudança na forma de pagamento, destaca um desafio significativo enfrentado pelos programas de desenvolvimento: a tradução das vozes da comunidade em ações tangíveis. Esse aspecto ressalta a importância de uma comunicação bidirecional eficaz entre as autoridades responsáveis e os moradores, garantindo não apenas que suas preocupações sejam ouvidas, mas também que sejam levadas em consideração na implementação das políticas e programas. A falta de resposta adequada a essas preocupações podem minar a confiança na eficácia e na legitimidade do programa, evidenciando a necessidade de uma abordagem mais inclusiva e sensível às necessidades da comunidade.

Já a visão de Cida Silva, como moradora diretamente impactada pelo programa, destaca a importância de desenvolver modelos práticos que promovam uma comunicação efetiva e respeitosa entre a comunidade e os responsáveis pelo programa. Sua sugestão de novos modelos práticos reflete o desejo de fortalecer ainda mais a participação comunitária em futuros projetos, garantindo que as preocupações e necessidades dos moradores sejam adequadamente atendidas.

Em suma, as entrevistas forneceram uma visão abrangente sobre a importância da participação comunitária no Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar. Elas destacaram tanto os sucessos alcançados quanto os desafios enfrentados, oferecendo informações para orientar futuras iniciativas de desenvolvimento comunitário.

Analisando os materiais disponíveis sobre o Programa, podemos ver que o trabalho Técnico Social desenvolvido pela CDHU teve como objetivo a superação do modelo educativo-disciplinador, em favor do modelo socioeducativo-organizador. Esta mudança de abordagem reflete uma transformação fundamental na maneira como as intervenções sociais são concebidas e implementadas em projetos de desenvolvimento urbano.

O modelo educativo-disciplinador, tradicionalmente empregado em muitas iniciativas de intervenção social, muitas vezes se baseia em abordagens paternalistas e top-down. Nesse modelo, as ações são centralizadas nas autoridades ou instituições, que impõem normas e regras às comunidades, frequentemente sem levar em consideração suas necessidades reais, saberes locais e dinâmicas sociais. Isso pode resultar em uma relação desigual de poder, onde a comunidade é vista como passiva, receptora de informações e diretrizes, sem ser ativamente envolvida no processo de decisão e implementação.

Por outro lado, o modelo socioeducativo-organizador busca uma abordagem mais inclusiva e participativa. Ele reconhece a comunidade como protagonista do processo, valorizando seus conhecimentos, experiências e capacidades. Nesse sentido, o trabalho técnico social desenvolvido pela CDHU em Cubatão buscou criar espaços de diálogo, colaboração e construção coletiva, onde os moradores pudessem não apenas receber informações, mas também contribuir ativamente para a definição de metas, estratégias e soluções.

Uma das principais características desse modelo é a ênfase na capacitação e no empoderamento da comunidade. Em vez de impor soluções pré-definidas, o trabalho técnico-social procurou fornecer ferramentas, recursos e conhecimentos para que os moradores pudessem tomar decisões informadas e assumir um papel ativo na transformação de seu ambiente. Isso incluiu a realização de oficinas, reuniões comunitárias, grupos de trabalho e outras atividades que visavam fortalecer a capacidade da comunidade de se organizar, planejar e implementar ações em conjunto.

Além disso, o modelo socioeducativo-organizador também reconhece a importância da horizontalidade e da parceria na relação entre a CDHU e a comunidade. Em vez de uma abordagem de cima para baixo, o trabalho foi desenvolvido de forma colaborativa, onde as decisões eram tomadas em conjunto, levando em consideração as diversas perspectivas e necessidades presentes na comunidade. Isso não apenas promoveu um senso de pertencimento e responsabilidade, mas também contribuiu para o fortalecimento dos laços sociais e a construção de uma comunidade mais coesa e resiliente.

Assim, ao adotar o modelo socioeducativo-organizador, o trabalho técnico-social da CDHU buscou não apenas resolver problemas imediatos de moradia e ambiente, mas também promover uma mudança mais profunda e sustentável nas relações sociais e na dinâmica comunitária. Ao capacitar os

moradores, fortalecer os laços de solidariedade e colaboração, e reconhecer o conhecimento local como um recurso valioso, o programa não apenas buscou melhorar as condições de vida, mas também criar as bases para uma comunidade mais engajada, participativa e capaz de enfrentar desafios futuros de forma conjunta e eficaz.

É importante destacar que, em uma continuação deste trabalho em um futuro projeto de mestrado, serão realizadas mais entrevistas. O objetivo é entrevistar também outros atores, como funcionários da prefeitura de Cubatão e representantes do BID deste projeto.

## **8. Considerações Finais**

Em síntese, a pesquisa sobre o Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar em Cubatão, São Paulo, e as entrevistas realizadas com diferentes partes interessadas revelaram informações importantes sobre os desafios e as conquistas da participação comunitária em projetos de desenvolvimento urbano. Através das perspectivas da gerente social da CDHU, Walkyria Marques, do líder comunitário Antônio Pedro e da moradora local Cida Silva, foi possível compreender a complexidade das dinâmicas envolvidas na interação entre autoridades, comunidade e implementação de políticas públicas. Aspectos como a importância da comunicação transparente, o reconhecimento das demandas locais e a capacitação da comunidade como protagonista do processo emergiram como pontos-chave para o sucesso e a eficácia desses programas. No entanto, desafios como a falta de resposta adequada às preocupações da comunidade, evidenciada pela experiência de Antônio Pedro, destacam a necessidade contínua de aprimoramento e refinamento das estratégias de participação comunitária. Em última análise, esta pesquisa ressalta a importância de uma abordagem inclusiva e colaborativa no desenvolvimento urbano, que reconheça e valorize o conhecimento local e promova a participação ativa da comunidade em todas as fases do processo de planejamento e implementação.

A pesquisa também ressalta a necessidade de um compromisso contínuo com a transparência e a prestação de contas por parte das autoridades responsáveis pelos projetos de desenvolvimento urbano. A confiança da comunidade nos órgãos governamentais é essencial para garantir uma colaboração

eficaz e sustentável ao longo do tempo. Além disso, a criação de mecanismos formais de feedback e avaliação pode ajudar a identificar áreas de melhoria e corrigir possíveis falhas no processo de implementação.

Há também a necessidade de abordagens adaptativas e flexíveis no planejamento e implementação de programas de desenvolvimento urbano. As condições locais e as demandas da comunidade podem mudar ao longo do tempo, exigindo uma resposta ágil e ajustes nas estratégias adotadas. Portanto, é crucial que os programas sejam projetados de forma a incorporar feedbacks contínuos e permitir a adaptação às circunstâncias em evolução.

A pesquisa sublinha a necessidade de um maior envolvimento da comunidade nos processos de tomada de decisão e na definição de prioridades para o desenvolvimento urbano. Isso requer um esforço deliberado para capacitar os moradores locais, fornecendo-lhes as ferramentas e os recursos necessários para participar ativamente no planejamento e implementação de projetos que afetam suas vidas e seus meios de subsistência. Ao reconhecer e valorizar o conhecimento local e as experiências vividas pela comunidade, podemos criar cidades mais inclusivas, resilientes e sustentáveis para todos.

Considerando o que foi aprendido até o momento, pretendo dar continuidade a este trabalho em um projeto de mestrado, buscando expandir a pesquisa. Um dos pontos que desejo explorar é a realização de mais entrevistas com moradores, líderes comunitários, representantes de órgãos governamentais e outras partes envolvidas, a fim de obter uma visão abrangente e aprofundada dos impactos da participação comunitária.

Além disso, pretendo analisar mais exemplos de projetos que implementaram estratégias semelhantes, como o Projeto Jardim Santo André em Santo André, o Projeto Pantanal – Vila Jacuí na Zona Leste de São Paulo, o Projeto Vila Ferreira em São Bernardo do Campo, o Projeto México 70 – Palafitas em São Vicente e o Projeto Morro do Samba em Diadema. Esses casos representam diferentes abordagens e contextos, proporcionando uma rica fonte de informações para compreender as nuances da participação comunitária em diversas realidades urbanas.

Dessa forma, meu objetivo é contribuir para a construção de conhecimento sobre as práticas de desenvolvimento urbano sustentável e participativo, identificando lições aprendidas, melhores práticas e áreas que necessitam de aprimoramento. Através dessa pesquisa, espero fornecer insights valiosos para

futuros projetos e políticas públicas, visando sempre promover cidades mais inclusivas, sustentáveis e habitáveis para todos os seus residentes.

## Bibliografia

AZEVEDO, Sérgio de. **Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências.** (IN) Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, 15 Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX / Organizador Adauto Lucio Cardoso. Porto Alegre: ANTAC (Coleção Habitare), 2007.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** São Paulo: Documentos, 2001.

MARICATO, ERMÍNIA. **Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana.** 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Matriz de indicadores para avaliação do pós ocupação dos projetos piloto de investimento Intervenção em favelas.** Brasília, DF: Secretaria Nacional de Habitação/Programa Habitar Brasil/BID, Ministério das Cidades, 2009b. \_\_\_\_\_. **Política Nacional de Habitação.** Brasília, DF: Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades, 2004.

GUERRA, F., & ALMEIDA, M. (2018). **Gestão participativa: um estudo sobre a construção de políticas públicas socioambientais.** Revista Ambiente & Sociedade, 21(4), 95-112.

MONTEIRO, M. (2017). **Participação social no planejamento urbano: desafios e potencialidades.** Cadernos MetrÓpole, 19(41), 431-450.

SANTOS, R., & SILVA, J. (2019). **Participação comunitária na gestão ambiental: desafios e perspectivas.** Revista Brasileira de Gestão Ambiental, 13(2), 213-228.

SALES, Teresa. **Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, n. 25, 1994. Disponível em: <[www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_25/rbcs25\\_02](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_25/rbcs25_02)>.

GUIZARDI, Francini L.; PINHEIRO, Roseni. **Dilemas culturais, sociais e políticos da participação dos movimentos sociais nos conselhos de saúde.** Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 797-805, 2006.

Gonçalves, Crhistinne Cavalheiro Maymone e Bógus, Cláudia Maria. **PARTICIPAÇÃO SOCIAL, PLANEJAMENTO URBANO E PROMOÇÃO DA SAÚDE EM CAMPO GRANDE (MS).** Trabalho, Educação e Saúde [online]. 2017, v. 15, n. 2 [Acessado 19 Agosto 2023], pp. 617-640. Disponível em:

<<https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00057>>. Epub 06 Mar 2017. ISSN 1981-7746.  
<https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00057>.

JUNIOR, Irineu Bagnariolli. **MOVIMENTOS URBANOS E DIREITO A MORADIA: COMENTÁRIOS SOBRE “AS CIDADES REBELDES” DE DAVID HARVEY**

HARVEY, David. “**Cidades Rebeldes: Do Direito à Cidade à Revolução Urbana**”, São Paulo, Martins Fontes, 2014

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 10 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Brasília, DF, 14 dez. 1983.

COEN, Lorette. **Serra do Mar: As cores da Urbanidade**. Iipsis. Disponível em: <<https://www.cdhu.sp.gov.br/documents/20143/37069/Serra+do+Mar+-+Livro+em+p+ortugues.pdf/c7697167-8b19-295a-edcd-bf77d165769f>>

**Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar**. CDHU. Disponível em: <file:///D:/Downloads/release\_orgcom\_serra%20(1).pdf>

DENALDI, R. FERRARA, Luciana. **A Dimensão Ambiental da Urbanização de Favelas**. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/asoc/a/h87PkYxvCWMGQxdQSddYTMm/?lang=pt&format=pdf>>

PLATÃO. **A República**. Tradução de Maria Helena da Rocha Pereira. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. Tradução de Carlos S. Mendes Rosa. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LYNCH, Kevin. **A Imagem da Cidade**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

GEHL, Jan. **Cidades para Pessoas**. Tradução de Luciano Vieira Machado. São Paulo: Perspectiva, 2013.

CALVINO, Italo. **As Cidades Invisíveis**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em: <https://www.un.org/pt-br/universal-declaration-human-rights/>.

WITTMANN, T. **Cidades criativas: ativos intangíveis como recurso central de criação de valor**. Via Revista, Florianópolis, 6. ed., ano. 4, p. 5-10, abr. 2019.

PAZ, Rosangela Dias Oliveira; TABOADA, Kleyd Junqueira. **METODOLOGIAS DO**

**TRABALHO SOCIAL EM HABITAÇÃO** (páginas 69- 75). In: Trabalho Social em programas e projetos de habitação de interesse social

**Anexo:**

**a) Entrevista com Walkyria Marques, Gerente Social na CDHU**

**Pergunta:** Como foi estruturado o processo de participação comunitária no âmbito do Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar?

**Walkyria Marques:** *Aqui na CDHU, nossa equipe sempre trabalhou com a participação da população, mesmo com a companhia não entendendo a importância de envolver a comunidade, para transformar um bairro com eles e para eles. Foi assim em Pantanal - Zona Leste de São Paulo e Pimentas - Guarulhos, mas foi muito feito pela boa vontade da equipe, pouco recurso, poucos técnicos e sem apoio. Na Serra do Mar foi mais fácil garantir isso e até ter recurso para muita coisa, pois se tratava de uma exigência do BID, um dos investidores do Programa. Além dos relatórios mensais haviam missões periódicas, onde especialistas do banco faziam incursões nas áreas e reuniões com a população e equipe técnica para compreender e “fiscalizar” se as ações correspondiam com as normas, operações e resoluções do BID. A cada fim de missão havia uma reunião com a chefia da CDHU para apresentar um documento denominado “Ajuda Memória”, que exigia mudanças, alinhamentos e até críticas às nossas ações.*

**Pergunta:** Quais estratégias foram adotadas para envolver ativamente os moradores dos Bairros-cota no planejamento e implementação das ações do programa?

**Walkyria Marques:** *Quando entramos no Programa, já havia um clima de tensão e hostilidade que quase pôs fim ao Programa Serra do Mar. As famílias estavam muito resistentes e uma audiência pública foi realizada antes da nossa entrada, nela só compareceram as famílias contra a intervenção, os que teriam que sair. Juntar descontentes e movimento político não foi nada estratégico, então quando assumimos o projeto, optamos por conversar com as famílias a serem removidas, individualmente, fazer uma escuta ativa e pensar junto com eles as opções de menor impacto negativo. Para aquelas que permaneceriam, fizemos reuniões com grupos de vizinhança para apresentar o projeto de urbanização e elegemos representantes das quadras para serem os interlocutores entre a CDHU e a população. Esses representantes passaram por um curso de agentes comunitários*



de urbanização e se prepararam para serem os protagonistas do programa. Enquanto famílias estavam sendo removidas para 3 bairros do município, com tipologias diversas de Unidades Habitacionais, o bairro passava por obras de urbanização e os moradores que ficaram discutiram fortemente na definição do projeto. até para definir quem iria para os empreendimentos e tipologias, criamos junto com os representantes critérios para pontuação de modo que, os mais antigos, setores mais consolidados, pessoas com maior necessidade de manter redes de apoio ficaram com a nota maior e podiam escolher o bairro e a tipologia. Realizamos reuniões do Núcleo Operacional de Urbanização semanalmente envolvendo social, obras, projetos e a gestão do programa. Um exemplo: para definir um parque levamos quase 1 ano, pois as opiniões divergiam muito, homens queriam campo de futebol, adolescentes queriam pista de skate, mães pediam espaço para crianças e idosos espaços para eles. Num consenso conseguimos atender todos.

Uma outra ação que mudou muito a relação da gente com eles no começo (confirmamos isso depois por meio de uma enquete) foi o intercâmbio entre comunidades que já vínhamos atuando. Agentes comunitários da Serra do Mar visitaram o Projeto Pantanal e conversaram longamente com agentes do Pantanal, que já estava em processo de conclusão da urbanização. Ouvir moradores e lideranças como eles e observarem o contentamento e confiança do povo do Pantanal trouxe muito maior segurança pra eles. Depois agentes do projeto Pimentas visitaram a Serra do Mar, o mesmo aconteceu. Levamos especialistas em Serra do Mar, um deles fez toda a diferença também para tratar sobre a necessidade de remoção e os riscos de tantas famílias se manterem ali.

**Pergunta:** Houve desafios específicos na mobilização e participação da comunidade? Como esses desafios foram abordados?

**Walkyria Marques:** Um grande desafio para nós foi a postura da prefeitura que era completamente contra o programa. Isso porque o programa começou a partir de uma ação judicial onde a prefeitura e Estado eram réus e deveriam remover as famílias em área de parque, cuja lei ambiental é totalmente inflexível. A CDHU trabalhava pelo programa e a prefeitura desfazia tudo o que a gente dizia. Outro desafio, acho que eu já disse acima, foi a desconfiança que nós, brasileiros, temos do poder público.

*Também teve a destinação das Unidades Habitacionais, que estavam localizadas em 3 bairros, sendo que um deles no melhor bairro da cidade, um outro num lugar muito ruim e o último em uma localização média. A definição de tipologia - casa sobrado, casa sobreposta, apartamento de 1, 2 e 3 dormitórios, apartamento com escada, com elevador, casas com muito quintal e casas sem quintal, entre outras.*

**Pergunta:** Quais foram os principais temas ou preocupações levantadas pela comunidade durante o processo de participação?

**Walkyria Marques:** *Desconfiança do governo, medo de não conseguir pagar, insegurança em ficar, um amor/apego pelos bairros cota, sensação de injustiça - já que foram colocados na área para construção da Rodovia Anchieta. A grande maioria era descendente de trabalhador da obra e principalmente de não serem indenizados pelas benfeitorias executadas.*

**Pergunta:** Existiram mecanismos específicos para garantir que as vozes de grupos marginalizados ou menos representados fossem ouvidas e consideradas?

**Walkyria Marques:** *Sim. O principal instrumento para garantir que fossem ouvidos, foram as reuniões do NOU (Núcleo Operacional de Urbanização), que reunia sempre os vários atores envolvidos no processo de urbanização (lideranças, equipes técnicas e outros que de alguma forma estavam ligados à intervenção), para ouvir e esclarecer pontos de dúvidas, entre outras coisas. Os projetos sociais, destacando-se o Projeto ComCom (comunicação comunitária), além da presença em campo da equipe técnica social durante todo o período de execução da intervenção.*

**Pergunta:** Foi estabelecido algum mecanismo de feedback ou comunicação contínua para manter os moradores informados sobre o andamento do programa?

**Walkyria Marques:** *Sim, um projeto de comunicação comunitária – ComCom – com jornais mensais, web TV comunitária e rádio comunitária. Além disso, tínhamos vários escritórios para atender queixas, dúvidas, sugestões, entre outras. A própria comunidade foi capacitada para ser protagonista da informação. Criamos no jornal o Alô CDHU onde o morador fazia perguntas e as respostas eram publicadas na edição seguinte. Legitimamos representantes territoriais, isto é, cada quadra das áreas tinha um representante que trazia os pleitos da comunidade e levava as*

*respostas, cada resposta positiva ou negativa era devolvida com o motivo pelo qual tinha sido aprovada ou não. Tínhamos o NOU (existe até hoje) onde os moradores e lideranças tiravam suas dúvidas sobre tudo que era desenvolvido na urbanização, sobretudo aspectos de arquitetura e engenharia.*

**Pergunta:** Qual é o legado da participação comunitária no programa, especialmente no que diz respeito à autonomia e capacitação da comunidade para futuras ações?

**Walkyria Marques:** *Um dos legados foi a formação do coletivo Imaginacom, que é a reunião dos 5 grupos de projetos sociais, os quais estão voltados à questão ambiental, culinária afetiva, arte urbana e comunicação, e juntos promovem o Tour na Serra que é o Turismo de Base Comunitária. Esse feito trouxe visibilidade à comunidade de forma positiva e fomentou a economia local. A Imaginacom é formada pelos próprios moradores que são membros dos grupos produtivos (Cota Viva; Sabores da Serra; ComCom, Ateliê Arte nas Cotas).*

#### **b) Entrevista com Antônio Pedro, líder comunitário**

**Pergunta:** Como você descreveria o processo de participação comunitária no Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar?

**Antônio Pedro:** *Como que eu descreveria esse projeto Socioambiental de Serra do Mar? Eu, Antônio Pedro, como líder comunitário dessa comunidade. Esse projeto veio de grande valia, em que o Governo do Estado, junto com a CDHU, entrou no nosso bairro e lançou esse projeto aí, né? Eu descreveria que foi um projeto muito bom, envolvendo todas as partes: meio ambiente, saneamento básico, saúde e principalmente na parte social dentro do nosso bairro. Então eu descreveria que esse projeto vai ficar de exemplo pra outros projetos, foi um projeto de participação. Eu nunca vi um projeto desses, sendo que o governo e a CDHU abriram para os líderes comunitários propor e debater aquilo que era melhor pra comunidade. Então isso aconteceu tudo nesse projeto, então eu descreveria que esse é um projeto que vai ficar como modelo, vai entrar pra história.*

**Pergunta:** Quais foram as principais formas pelas quais os moradores foram envolvidos no planejamento e implementação das ações do programa?

**Antônio Pedro:** *A forma de moradia, porque o nosso bairro tinha muita família no setor de risco, então os moradores participaram e entraram no planejamento em*

*forma disso aí, que foi fundamental. Hoje, as famílias tão morando em apartamentos em vários lugares que o Governo do Estado e a CDHU levou eles. Então as principais formas de ação dos moradores foi isso aí, que era moradia digna e as suas vidas, porque onde eles estavam morando era setor de risco e eles saíram hoje pra um apartamento livrando sua vida e a vida dos seus familiares.*

**Pergunta:** Você sentiu que as suas preocupações e necessidades foram ouvidas e consideradas pelas autoridades durante o processo de participação?

**Antônio Pedro:** *Não, não foi. Foi ouvida mas não foi considerada. Um exemplo é o seguinte: sempre eu falei nas reuniões que a forma de pagamento das famílias que estavam indo pra apartamento mudasse. Eles ouviram mas não foi atendida. Uma forma de pagamento muito fora do comum, né? Na minha opinião tinha que ser salário mínimo pra todo mundo, baseado no salário mínimo. Mas não foi. Então, o projeto é o seguinte, ele é bom mas não fica 100%, as propostas entram, eles ouvem, mas não foram correspondidas. Então nessa parte de pagamento as autoridades não corresponderam. Eu sempre falei a respeito disso aí, hoje tem morador lá que está vendendo seu apartamento e voltando pra comunidade, porque não aguenta pagar a mensalidade, condomínio, água e luz, não aguenta. Então a forma de pagamento deixou a desejar.*

**Pergunta:** Você acredita que a participação comunitária teve um impacto positivo na eficácia e sucesso geral do programa? Por quê?

**Antônio Pedro:** *A liderança, os moradores, foram fundamentais na participação desse projeto da Serra do Mar, porque nem tudo que a gente propõe a gente vai ter resultado 100% né. Mas 50%, 60% que a gente propôs, dentro desse projeto foi atendido. Então na minha visão, que eu participei, várias propostas que eu apresentei foram atendidas. Então foi muito fundamental, tanto pro líder comunitário quanto pros moradores, se a CDHU e o Governo do Estado não tivessem ouvido a gente, o projeto ia ser completamente diferente. Mas a gente conquistou no nosso bairro muitas conquistas, muitas demandas que nosso bairro tinha. Então foi fundamental a participação dos líderes comunitários e dos moradores.*

**Pergunta:** Como você avalia a comunicação entre os moradores e a equipe do programa durante todo o processo?

**Antônio Pedro:** *Essa pergunta é muito legal. Eu avalio que foi de grande participação dos líderes comunitários e os moradores, com a equipe técnica social, de obra, de planejamento, foi fundamental. Eu avalio que foi ótimo, principalmente a equipe social, né? Teve um grande respeito pela liderança, pelos moradores. Então a comunicação da equipe social e da parte de obra foi fundamental, eu avalio que foi de grande valia e foi a causa de tudo acontecer nesse projeto na nossa comunidade, porque sem a comunicação, sem uma equipe que esteve dentro da nossa comunidade, não tinha como acontecer. Ficou algumas coisas pra trás, mas realmente a comunicação com as equipes foi fundamental mesmo, foi ótimo. Foi muito ótimo mesmo.*

**Pergunta:** Que sugestões ou recomendações você teria para melhorar ou fortalecer a participação comunitária em futuros projetos semelhantes?

**Antônio Pedro:** *Quando acontecer um projeto desses em outras comunidades, que o líder e os moradores participassem, a participação é de grande valia dentro de um projeto desses. Quanto mais participa, mais coisa vai acontecer dentro do projeto. se os moradores não participarem não acontece nada, então a participação é fundamental. E sobre a recomendação, eu recomendo que a CDHU voltasse a nossa comunidade, porque ficou faltando concluir esse projeto de grande valia. faltou a conclusão final, esse projeto teve começo, meio mas no final ficou umas pendências para trás. Foi só o BID se retirar que a CDHU parou de concluir o que tinha que concluir. Que eles voltassem pra concluir esse projeto Serra do Mar.*

### **c) Entrevista com Cida Silva, moradora dos bairros-Cota**

**Pergunta:** Como você descreveria o processo de participação comunitária no Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar?

**Cida Silva:** *No começo foi bem difícil, mas depois de muita conversa, insistência e explicações sobre o projeto, as pessoas começaram a aceitar e participar do projeto.*

**Pergunta:** Quais foram as principais formas pelas quais os moradores foram envolvidos no planejamento e implementação das ações do programa?

**Cida Silva:** *Um dos principais motivos foi a formação de agentes comunitários, para que eles pudessem acompanhar o projeto e a urbanização.*

**Pergunta:** Você sentiu que as suas preocupações e necessidades foram ouvidas e consideradas pelas autoridades durante o processo de participação?

**Cida Silva:** *Sim.*

**Pergunta:** Você acredita que a participação comunitária teve um impacto positivo na eficácia e sucesso geral do programa? Por quê?

**Cida Silva:** *Sim, por conta que eles puderam acompanhar tudo de perto e dar suas opiniões.*

**Pergunta:** Como você avalia a comunicação entre os moradores e a equipe do programa durante todo o processo?

**Cida Silva:** *Foi boa, porém a comunidade deveria ter participado mais.*

**Pergunta:** Que sugestões ou recomendações você teria para melhorar ou fortalecer a participação comunitária em futuros projetos semelhantes?

**Cida Silva:** *Desenvolvimento de novos modelos práticos que contribuam com a comunicação e respeito da comunidade perante o projeto.*