



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

RITA DE CÁSSIA BARBOSA DOS SANTOS

**TRABALHO SOCIAL E POLÍTICA HABITACIONAL
ENTRE CONCEPÇÕES E DISCURSOS**

**BELÉM/PARÁ
2013**

RITA DE CÁSSIA BARBOSA DOS SANTOS

POLÍTICA HABITACIONAL E TRABALHO SOCIAL
ENTRE CONCEPÇÕES E DISCURSOS

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social, pela Universidade Federal do Pará.

Orientadora: Prof^a Dr^a. Joana Valente Santana

BELÉM/PARÁ
2013

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFPA

Santos, Rita de Cássia Barbosa dos, 1985-
Trabalho social e política habitacional:
entre concepções e discursos / Rita de Cássia
Barbosa dos Santos. - 2013.

Orientadora: Prof Dr Joana Valente Santana.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal
do Pará, Instituto de Ciências Sociais Aplicada,
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social,
Belém, 2013.

1. Serviço social de grupo. 2. Política
habitacional. I. Título.

CDD 23. ed. 361.4

RITA DE CÁSSIA BARBOSA DOS SANTOS

**POLÍTICA HABITACIONAL E TRABALHO SOCIAL
ENTRE CONCEPÇÕES E DISCURSOS**

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social, pela Universidade Federal do Pará.

Avaliado em: 20 de agosto de 2013.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Joana Valente Santana – UFPA/ICSA – Orientadora

Prof^a. Dr^a. Solange Maria Gayoso da Costa – UFPA/ICSA – Examinadora Interna

Prof^a. Dr^a. Paula Bonfim Guimarães Cabral – FSS/UERJ – Examinadora Externa

Dedico este trabalho a minha tia Maria José, sem a qual não teria adentrado na trilha do conhecimento. E ao meu marido André Pessoa, pela dedicação e apoio nesses anos.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus pela Vida e pela proteção. Agradeço a toda minha família pelo apoio e carinho, aos meus pais e irmãos, à minha tia Maria José por estar sempre presente, a tia sueli.

Agradeço imensamente ao meu marido André Pessoa pelo amor dedicado.

Nessa caminhada acadêmica fiz amizades para uma vida toda, obrigada Marcus Wilker, Ana Paula, Midiã Santana, Fabrícia, Eneida. A todos os colegas com quem estive presente nesses dois anos e meio. Aos amigos conquistados em Recife, Jadilson, Cleide e Roberto que me acolheram como se eu fosse da família. Esses ficarão sempre no meu coração.

Agradeço à minha orientadora Prof^a Dr^a Joana Valente que aceitou me guiar na construção desta dissertação. Obrigada professora por estar sempre presente na minha vida, nos momentos bons e ruins. Obrigada pela pessoa que és e representa na vida de todos que tem o privilégio da sua companhia. Obrigada pela atenção e carinho dedicado desde a minha graduação, como bolsista e orientanda de TCC até o Mestrado. Estarás sempre no meu coração.

O caminho percorrido durante o mestrado foi repleto de pessoas especiais. Agradeço aos Professores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - PPGSS, Prof^a Dr^a Maria Elvira Rocha de Sá, Prof^a Dr^a Solange Gayoso, Prof^a Dr^a Nádia Fialho, Prof^a Dr^a Maria Antonia Nascimento, Prof^a Dr^a Adriana Mathis, Prof^a Dr^a Heliana Baia, Prof^a Dr^a Vera Gomes, pelo conhecimento socializado em sala de aulas. Agradeço ao PPGSS pela oportunidade de realização do Mestrado sanduíche no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social na Universidade Federal de Pernambuco, o qual contribuiu para a minha formação acadêmica, obrigada Prof^a Dr^a Juliane Peruzo, Prof^o Dr^o Marco Mondaini, Prof^a Dr^a Anita Aline Albuquerque e Prof^a Dr^a Ana Vieira pelo carinho e apoio.

Agradeço as Assistentes Sociais das seguintes instituições: Companhia de Habitação do Estado do Pará, Instituto Amazônico de Planejamento, Gestão Urbana e Ambiental, que concederam as entrevistas e documentos, sem os quais não seria possível a elaboração deste trabalho.

Agradeço a todos os funcionários do Mestrado, aos bolsistas Allan, Ítalo e a Técnica Administrativa Alice, que sempre estiveram disponíveis quando necessário. Ao meu amigo Márcio André que sempre socorreu meu computador. À Otávia pela revisão da dissertação.

Todo dia o sol da manhã , vem e lhes desafia, traz do sonho pro mundo, quem já não o queria, Palafitas, trapiches, farrapos, filhos da mesma agonia. (Herbert Vianna – Os Paralamas do Sucesso)

RESUMO

A pesquisa em tela analisa a concepção de Trabalho Social proposta pelo Ministério das Cidades e implementada pela Companhia de Habitação do Estado do Pará. O trabalho social apresenta historicamente elementos que se reeditam e assumem novos contornos. A partir da criação do Ministério das Cidades, em 2003, inicia-se no Brasil um período novo, no que diz respeito às políticas de Desenvolvimento Urbano. No entanto, é apenas em 2007 com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento, que se ampliam os investimentos na política urbana. O trabalho social é parte constituinte obrigatório nas intervenções de provisão habitacional e nas intervenções de assentamentos precários. No estado do Pará, o órgão responsável pela implementação da política urbana é a Companhia de Habitação do Estado do Pará. A construção desta pesquisa é orientada pela teoria social crítica, que permite compreender as múltiplas determinações dos fenômenos que norteiam a temática em questão. A pesquisa foi realizada com base no levantamento bibliográfico, documental e de campo, incluindo entrevistas com Assistentes Sociais que atuam nos projetos de Trabalho Social da Companhia de Habitação do Estado do Pará. Constata-se que o discurso estatal da concepção do trabalho social é entrelaçado por determinadas categoriais previamente definidas. Assim, compreende-se que a COHAB/PA alinha-se ao discurso empreendido pelo Ministério das Cidades e pelos órgãos que dão a direção para a implementação do Trabalho Social nos projetos de intervenção urbanística do governo federal. Identificam-se no discurso governamental através dos documentos, cursos à distância para os profissionais envolvidos com o trabalho social, e nos depoimentos das entrevistas, o alinhamento na direção dada ao Trabalho Social, que objetiva “a autonomia, o protagonismo e a participação da população beneficiária dos projetos de governo para o alcance da cidadania e da sustentabilidade do empreendimento.” Algumas Técnicas Sociais afirmam que buscam estratégias para a garantia dos direitos sociais, mas sentem-se amarradas pelas orientações da CAIXA e do Ministério das Cidades. Deste modo, as categorias que dão significado à concepção de Trabalho Social são esvaziadas de sentido e instrumentalizadas através de ações pontuais e assistencialistas que são insuficientes para o acesso à cidadania em seu aspecto pleno, para o acesso à moradia digna. É neste contexto de contradições e conflitos que se inserem o Trabalho Social proposto pelo Ministério das Cidades e implementado pela Companhia de Habitação do Estado do Pará.

Palavras Chaves: Trabalho Social, Política Habitacional, Concepções e Discursos.

ABSTRACT

This research analyzes the conception of social service proposed by the Ministry of Cities and implemented by the Housing Company of the State of Pará. The Social Service has historically elements that are reissued and assume new contours. From the creation of the Ministry of Cities in 2003, began a new period of the policies of Urban Development in Brazil. However, only in 2007 with The Growth Acceleration Program, which expand the investments in urban policy. The Social service is a constituent required in the provision of housing interventions and interventions precarious housing. In the State of Pará, the public institution responsible for implementations of urban policy is the Housing Company of the State of Pará. The construction of this research is guided by critical social theory, that allows us to understand the multiple determinations of phenomena that govern the subject in question. This work was conducted based on bibliographic, research documents and field research, including interviews with social workers who work on projects of Social Service of the Housing Company of the State of Pará. It was perceived that the state discourse about the conception of social service is interlaced by previously defined categories. Thus, it was understood that the Housing Company of the State of Pará aligns with the discourse of the Ministry of Cities and public institution that give direction to the implementation of Social Work in the projects of urban intervention of the federal government. It was identified the government discourse through the documents, distance education courses for professionals involved with social service, and in the statements of the interviews, the alignment in the direction given to Social Service, which has as objective "leadership, participation and involvement of citizens that was benefited by the government projects to achieve citizenship and sustainability of the Project". Some social workers affirm that seeking to strategies to guarantee social rights, but they feel disadvantaged by the guidelines of the Caixa Econômica Federal and the Ministry of Cities. Thus, the categories that give meaning to the concept of Social Service are emptied of meaning and manipulated through specific actions and welfare that are insufficient for access to full citizenship and to have access to adequate housing. It is in this context of contradictions and conflicts that is inserted Social Service proposed by the Ministry of Cities and implemented by the Housing Company of the State of Pará.

Keywords: Social Service, Housing Policy, Conceptions and Speeches.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CBAS	Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais
COHAB/PA	Companhia de Habitação do Estado do Pará
COTS	Caderno de Orientação Técnico Social
CPDC	Coordenação de Programas de Desenvolvimento de Comunidade
ENPESS	Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social
FCP	Fundação da Casa Popular
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
JOINPP	Jornada Internacional de Políticas Públicas
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PHB	Política Habitacional Brasileira
PAIH	Plano de Ação Imediata para a Habitação
PARU	Programa de Apoio à Reforma Urbana
PNH	Política Nacional de Habitação
PNHS	Política Nacional de Habitação e Saneamento
PTTS	Projeto de Trabalho Técnico Social
SEAC	Secretaria Especial de Ação Comunitária
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SEPURB	Secretaria de Política Urbana
SUDEC	Sub programa de Desenvolvimento Comunitário
UNE	União Nacional dos Estudantes

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	11
1	FORMAÇÃO DA CIDADE CAPITALISTA E POLÍTICA HABITACIONAL	15
1.1	NOTAS ACERCA DA FORMAÇÃO DA CIDADE CAPITALISTA	15
1.2	POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA: TRAJETÓRIA HISTÓRICA E ASPECTOS CONTEMPORÂNEOS	22
1.2.1	Aspectos históricos da política habitacional brasileira	22
1.2.2	A Política Habitacional Brasileira: elementos contemporâneos	33
2	TRABALHO SOCIAL: PERSPECTIVAS HISTÓRICAS E CONTEMPORÂNEAS	48
2.1	TRAJETÓRIA HISTÓRICA DO TRABALHO SOCIAL NA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA	48
2.1.1	O Desenvolvimento de Comunidade: antecedentes históricos do trabalho social	49
2.1.2	Trabalho Social nos projetos de intervenção urbana: aspectos históricos e contemporâneos	58
2.2	TRABALHO SOCIAL E ESPAÇO URBANO CAPITALISTA - DEBATE CONTEMPORÂNEO: JOINPP, CBASS E ENPESS	68
3	TRABALHO SOCIAL E POLÍTICA HABITACIONAL: ENTRE CONCEPÇÕES E DISCURSOS	80
3.1	ORIENTAÇÕES PARA O TRABALHO SOCIAL NOS PROJETOS DE PROVISÃO HABITACIONAL E INTERVENÇÕES DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS	82
3.2	AUTONOMIA, PROTAGONISMO E PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO BENEFICIÁRIA: DO QUE SE TRATA?	95
3.3	SUSTENTABILIDADE E CIDADANIA: PARA QUE E PARA QUEM?	101
3.4	CONCEPÇÃO DO TRABALHO SOCIAL PROPOSTA PELO MINISTÉRIO DAS CIDADES E ADOTADA PELA COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ.	112
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	121
	REFERÊNCIAS	125
	APÊNDICES	133
	ANEXOS	143

INTRODUÇÃO

O interesse pela pesquisa em tela ocorreu devido a minha inserção no Programa de Apoio à Reforma Urbana/PARU, na condição de bolsista voluntária no projeto de pesquisa intitulado “Serviço Social e Questão Urbana: requisições sócio-profissionais na contemporaneidade,” coordenada pela Prof^a Dr^a Joana Valente Santana. Nesta perspectiva, pude refletir acerca das múltiplas determinações que norteiam a prática dos Assistentes Sociais envolvidos com a Política Urbana. A inserção no Programa de Pós- Graduação em Serviço Social possibilitou o delineamento do meu objeto de estudo, que é compreender qual a concepção de Trabalho Social proposta pelo Ministério das Cidades e adotada pela Companhia de Habitação do Estado do Pará – COHAB-PA.

A pesquisa em tela foi direcionada pelo método dialético que permite a análise crítica das múltiplas determinações dos elementos que norteiam a concepção de Trabalho Social do Ministério das Cidades. Torna-se necessário a apreensão da essência dos fenômenos sociais. Segundo Kosik (1976, p. 15), o “fenômeno indica a essência e, ao mesmo tempo, a esconde. A essência se manifesta no fenômeno, mas só de modo inadequado, parcial.” Assim a compreensão da totalidade social é primordial para a aproximação à essência, que se esconde por detrás dos fenômenos, ou seja, a apreensão dos elementos que norteiam a concepção de trabalho social.

Esta pesquisa constitui-se como uma pesquisa qualitativa. As técnicas de pesquisas utilizadas foram: revisão bibliográfica e documental e entrevistas semi-estruturadas. Deste modo, a metodologia da pesquisa empírica realizou-se em dois momentos: revisão documental e aplicação de entrevistas. Em primeiro lugar, a revisão documental, a saber: Sistema de Habitação de Interesse Social; Instrução Normativa N° 8, de 26/03/2009 do Ministério das Cidades que regulamentam o Trabalho Social em projetos de intervenções urbanísticas; Caderno de Orientação Técnico Social-COTs da CAIXA (2009, 2010, 2012); Trabalho Social e Intervenções habitacionais: Reflexões e aprendizados sobre o Seminário Internacional realizado em Belo Horizonte/MG (2010); Curso à distância Trabalho Social em Habitação, Ministério das Cidades (2010);¹ Projetos de Trabalho Técnico Social dos projetos financiados pelo Programa de Aceleração do Crescimento-PAC e executados pela

¹ Esses documentos são os mais recentes acerca do trabalho social e dão a direção para a implementação do Trabalho Social nos projetos de habitação de interesse social no Brasil.

COHAB/PA, a saber: Pratinha, Fé em Deus, Taboquinha e Riacho Doce 1º 2º e 3º etapas²; Quadro demonstrativo dos projetos de intervenção urbanística que estão sendo executados pela COHAB/PA.

Em seguida, elaborou-se um quadro com os principais pontos acerca do trabalho social nos referidos documentos que serviu de base para a construção do roteiro de entrevista de acordo com a revisão documental; Foram aplicadas as entrevistas semi-estruturadas com 8 Assistentes Sociais envolvidas com a implementação do trabalho social na COHAB/PA e no Instituto de Planejamento e Gestão Urbana e Ambiental³. A partir da análise do material da pesquisa empírica foram sistematizadas as categorias que norteiam a implementação do Trabalho Social. Segundo Minayo (2010, p. 178), “as categorias são construções históricas que atravessam o desenvolvimento do conhecimento e da prática social.”

Percebe-se que o cenário de implementação da política urbana direcionada para a classe trabalhadora é permeada de conflitos e contradições próprios da cidade capitalista contemporânea, onde os organismos multilaterais direcionam o conteúdo da política urbana brasileira. Deste modo, o próprio modelo de implementação do Trabalho Social é previamente desenhado e faz parte do processo da política de desenvolvimento elaborado e executado pelo governo brasileiro, onde famílias ou bairros inteiros são remanejados em nome do chamado “desenvolvimento do país.”

O trabalho social nos projetos de intervenção urbanística apresenta elementos que são previamente definidos pelos órgãos responsáveis pela política urbana brasileira. Ressalta-se que o trabalho social não é elemento novo na política de desenvolvimento urbano no Brasil. O trabalho social nos programas de desenvolvimento urbano para a classe trabalhadora, enquanto política de governo constituiu-se no Brasil a partir da criação do BNH, com a Política Nacional de Habitação e Saneamento (PNHS). Blank (2005) afirma que o trabalho social em habitação é definido a partir de 1975 no BNH, através do subprograma Desenvolvimento de Comunidade – DC.

No entanto, as primeiras intervenções nas áreas urbanas possuem seus primórdios a partir da década de 30 e 40 do século XX. Segundo Gomes (2006), eram ações de cunho moralizador, onde eram considerados tanto os aspectos de moradia dos bairros operários, bem

² Essas áreas (Pratinha, Fé em Deus, Taboquinha e Riacho Doce 1º 2º e 3º etapas) foram escolhidas para a pesquisa pelo fato de serem localizadas na Região Metropolitana de Belém, o que facilitou a realização da investigação.

³ Esses 8 (oito) profissionais foram escolhidos como sujeitos da pesquisa por serem responsáveis pela implementação do Trabalho na COHAB e IAGUA.

como a situação civil, a promiscuidade, portanto, ações marcadas pelo clientelismo e pela moralização das expressões da questão social.

Com a autocracia burguesa, é articulado à política de desenvolvimento urbano no Brasil, e o trabalho social desempenhou papel fundamental nos espaços urbanos ocupados pela classe trabalhadora, onde os profissionais envolvidos reproduziam o discurso governamental de integração, harmonia e participação da população. Com o processo de redemocratização do Brasil, resultado das lutas sociais dos finais da década de 70 e início da década de 80 do Século XX, ocorre a promulgação da Constituição Federal de 1988 que inclui algumas bandeiras de lutas da sociedade.

No entanto, com a corrente neoliberal, a implementação dos direitos sociais inscritos na CF/1988 não se tornou realidade. A democracia não significou o acesso à cidadania em seu caráter universal, ao contrário, com a corrente neoliberal, o que se verifica são ações pontuais. No final da década de 1990, é lançado o Programa Habitar Brasil - BID, que influenciou no direcionamento da implementação do trabalho social. Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, a aprovação da política nacional de habitação, a institucionalização do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e seu respectivo fundo, e principalmente com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, em 2007, o trabalho social ganha importância nos projetos de intervenção urbanística do Governo Federal. Compreende-se que apesar do trabalho social se reeditar historicamente, percebe-se novos elementos conforme o cenário histórico, político e econômico do Brasil.

Deste modo, a análise da concepção de trabalho social proposta pelo Ministério das Cidades e implementada pela Companhia de Habitação do Estado do Pará na execução dos projetos de intervenção de provisão habitacional e de urbanização de assentamentos precários no município de Belém, requer uma reflexão teórica acerca da cidade capitalista em seus aspectos históricos, políticos e econômicos, bem como a discussão da política habitacional brasileira.

Neste sentido, o primeiro capítulo desse trabalho reflete acerca da formação da cidade capitalista, bem como a trajetória histórica da política habitacional brasileira, para assim apreender os aspectos que norteiam a produção e reprodução da cidade capitalista e a inserção do trabalho social em projetos urbanísticos.

O segundo capítulo discorre acerca da trajetória histórica do trabalho social na área do desenvolvimento urbano no Brasil para se compreender os elementos que permeiam historicamente o trabalho social. Apresenta uma breve análise dos artigos publicados nos eventos científicos do Serviço Social, a saber: Jornada Internacional de Políticas Públicas –

2009 e 2011; Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social – 2008, 2010 e 2012; Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais – 2010, com o objetivo compreender os aspectos que estão sendo sistematizados e debatidos pelos profissionais envolvidos na implementação do trabalho social.

No terceiro capítulo apresenta-se os resultados da pesquisa que visa compreender a concepção de trabalho social proposta pelo Ministério das Cidades e implementada pela Companhia de Habitação do Estado do Pará. Esse capítulo apresenta os seguintes itens, construídos a partir dos resultados da pesquisa empírica, a saber: Orientações para o trabalho social nos projetos de provisão habitacional e intervenções de assentamentos precários; Autonomia, Protagonismo e Participação da População beneficiária: Do que se trata?; Sustentabilidade e Cidadania: Para que e para quem?; Concepção de Trabalho Social proposta pelo Ministério das Cidades e implementada pela Companhia de Habitação do Estado do Pará.

1 FORMAÇÃO DA CIDADE CAPITALISTA E POLÍTICA HABITACIONAL

A análise da concepção de trabalho social proposta pelo Ministério das Cidades e implementada pela Companhia de Habitação do Estado do Pará nos projetos de provisão habitacional na cidade de Belém requer uma reflexão teórica acerca da cidade capitalista em seus aspectos históricos, políticos e econômicos, bem como a discussão da política habitacional brasileira. Neste capítulo, será realizada a análise da formação da cidade capitalista e a trajetória da política habitacional no Brasil, para que se identifiquem os elementos essenciais que norteiam a produção e reprodução da cidade capitalista e a inserção do trabalho social em projetos de provisão habitacional.

1.1 NOTAS ACERCA DA FORMAÇÃO DA CIDADE CAPITALISTA

A literatura que se volta à interpretação dos fundamentos da cidade capitalista remete, em geral, para o momento histórico que se processa a passagem do modo de produção feudal ao modo de produção capitalista, processado inicialmente na Europa, especialmente entre os séculos XVIII e XIX.⁴ Nestes termos, a formação da cidade capitalista está relacionada com a divisão sócio-técnica do trabalho, com a divisão entre a cidade e o campo. Conforme afirmam Marx e Engels, (2009, p. 74-75) em que “a maior divisão material e espiritual é a separação da cidade e do campo”, e a oposição de seus interesses, portanto, a cidade é “a concentração da população, dos instrumentos de produção, do capital, dos prazeres, das necessidades, ao passo que o campo torna patente precisamente à realidade oposta, o isolamento e a solidão”.⁵

Compreende-se que essa oposição entre campo e cidade existe apenas nos moldes da propriedade privada, da separação dos trabalhadores de seus meios de trabalho, do

⁴ Considera-se, a partir da literatura adotada, que a divisão do trabalho entre cidade e campo é a chave de interpretação para que se apreendam as contradições inerentes à cidade capitalista e a tendência de produção da desigualdade econômica e social no uso do espaço urbano. Vale registrar que essa interpretação aponta os elementos universais acerca do estudo das cidades, mas há que se considerar que esses elementos devem ser mediatizados com a particularidade de cada formação histórica.

⁵ De acordo com Netto e Braz (2008, p. 74-75), a cidade capitalista tem seus antecedentes no feudalismo a partir das mudanças sociais processadas nesse período, e afirmam que a revolução burguesa já vem se constituindo de “toda uma época de revolução social – inicia-se com os grupos mercantis tornando-se figuras centrais na economia, conformando-se numa nova classe social”. Desse modo a burguesia constrói a sua “hegemonia político cultural e reúne as condições para o enfrentamento direto com a feudalidade”. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 75).

antagonismo entre os donos dos meios de produção e os donos da força de trabalho, que foram expulsos de suas terras e expropriados dos seus meios de sobrevivência.

Portanto, a essência do Modo de Produção capitalista é a exploração do trabalho pelo capital. Segundo Marx (2011, p. 570), “a produção capitalista só desenvolve a técnica e a combinação do processo social de produção exaurindo as fontes originais de toda a riqueza: a terra e o trabalhador”.

Na perspectiva da divisão sócio-técnica do trabalho⁶ a divisão campo e cidade é central nesse modo de produção, conforme afirma Lefebvre (1999, p. 49):

Não há a menor dúvida de que a separação entre a cidade e o campo mutila e bloqueia a totalidade social; ela depende da divisão do trabalho material e intelectual que encarna, que projeta sobre o território. Nessa separação, compete ao campo o trabalho material desprovido de inteligência; à cidade pertence o trabalho enriquecido e desenvolvido pelo intelecto, compreendendo as funções de administração e comando.

Marx afirma que (2011, p. 407) “o fundamento de toda divisão do trabalho desenvolvida e processada através da troca de mercadorias é a separação entre a cidade e o campo”, compreende-se que há uma fragmentação social proposital para assim manter a aparência das relações sociais, das desigualdades expostas na sociedade.

Mas é necessário romper com essa dicotomia e analisar a totalidade social, compreender as múltiplas determinações dos fenômenos e a relação intrínseca entre o campo e a cidade, pois Lefebvre (1999, p. 119) afirma que “do mesmo modo que a supressão do antagonismo entre capital e assalariado, assim também a supressão da oposição cidade/zona rural não é uma utopia”.

O ponto de partida da produção capitalista, segundo Marx (2011, p. 375), “é a atuação simultânea de grande número de trabalhadores em um mesmo local, para produzir a mesma mercadoria sob o comando do mesmo capitalista”. Assim o desenvolvimento acelerado das indústrias e a migração de contingentes de trabalhadores, expulsos das terras onde produziam seus meios de sobrevivência, serão determinantes para a formação da cidade capitalista. É importante considerar que essa ordem social não emerge das forças da natureza, mas de relações sociais objetivas, da transformação do modo de viver e de pensar que a sociedade adquire ao longo do processo histórico.

⁶ De acordo com Lefebvre (1999, p. 53) “a divisão do trabalho, em ligação com as formas da propriedade não cria somente a unidade social, mas, nessa sociedade, rivalidades, conflitos”.

Assim, a cidade capitalista é palco da exploração do trabalho pelo capital, da expropriação da força de trabalho. É o cenário, portanto, das expressões da questão social ⁷.

Segundo Lojkine (1997, p. 164), “é justamente a unidade contraditória das necessidades tecnológicas e sociais que define a cidade capitalista”.

A aglomeração da população, dos instrumentos de produção, do capital, dos prazeres e das necessidades – em outras palavras a cidade – não é de modo algum um fenômeno autônomo sujeito a leis de desenvolvimento totalmente distintas das leis da acumulação capitalista: não se pode dissociá-la da tendência que o capital tem de aumentar a produtividade do trabalho pela socialização das condições gerais da produção – das quais a urbanização [...] é componente essencial (LOJKINE, 1997, p. 159).

Portanto, o processo histórico de transição para a sociedade burguesa ocorre com o desenvolvimento das forças produtivas, com o avanço da indústria moderna, e principalmente com a emergência do trabalho assalariado, pois “todo o sistema de produção capitalista baseia-se na venda da força de trabalho como mercadoria” (MARX, 2011, p. 490).

Mas essa venda da força de trabalho enquanto mercadoria não ocorre pela suposta liberdade que os trabalhadores têm no mercado, ao contrário, acontece por não possuírem seus meios de produção, seus instrumentais de trabalho, a única alternativa é a venda da sua força de trabalho. Essas relações de expropriação da força de trabalho, em seu caráter físico e mental são falseadas, mistificadas; assim o trabalho humano “aparece como desefetivação do trabalhador, este se relaciona com o produto de seu trabalho como um objeto alheio”, conformando o processo de alienação do trabalhador em relação ao produto de seu trabalho. Deste modo, o movimento da sociedade torna-se algo deslocado da ação humana (MARX; ENGELS, 1984, p. 150).

A alienação do trabalhador em seu objeto se expressa de maneira que quanto mais o trabalhador produz tanto menos tem para consumir, que quanto mais valores cria tanto mais se torna sem valor e sem dignidade, que quanto melhor formado seu produto tanto mais deformado o trabalhador [...] O trabalho produz maravilhas para os ricos, mas produz desnudez para o trabalhador. Produz palácios, mas cavernas

⁷ “A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão. O Estado passa a intervir diretamente nas relações entre o empresariado e a classe trabalhadora, estabelecendo não só uma regulamentação jurídica do mercado de trabalho, através de legislação social e trabalhista específicas, mas gerindo a organização e prestação dos serviços sociais, como um novo tipo de enfrentamento da questão social” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2008, p. 77, grifo dos autores).

para o trabalhador. Produz beleza, mas mutilação para o trabalhador [...] (MARX; ENGELS, 1984, p. 152).

Segundo Lojkine (1997, p. 146), as principais características da cidade capitalista são de um lado “a crescente concentração dos ‘meios de consumo coletivos’ que vão criar pouco a pouco um modo de vida, novas necessidades sociais”, e de outro lado, a aglomeração dos meios de reprodução, tanto do capital quanto da força de trabalho no espaço urbano, o que segundo o autor “vai tornar, por si mesmo, condição sempre mais determinante do desenvolvimento econômico”.

Neste sentido, tem-se a necessidade de infraestrutura para a circulação, manutenção e desenvolvimento da produção de mercadoria. Portanto, é necessário considerar a urbanização como elemento essencial no modo de produção capitalista, pois segundo Lojkine (1997, p. 144) “longe de ser um fenômeno menor, a urbanização desempenha, a nosso ver, papel tão importante quanto à multiplicação da potência mecânica do trabalho na unidade de produção”.⁸

Segundo Lojkine (1997, p. 145), o capital está sempre na busca incessante do aumento da produtividade, e este processo não se limita apenas ao processo imediato da produção, ao processo de cooperação⁹ dentro da unidade produtiva, mas ao conjunto da sociedade, pois “a socialização das forças produtivas, consecutivas ao desenvolvimento da mais-valia relativa, não está em absoluta limitação à formação do ‘trabalhador coletivo’ no local da produção”, uma vez que:

Para Marx, esse conceito de socialização estende-se de fato ao conjunto da reprodução do capital social. Com mais exatidão, pode-se dizer que ela abrange simultaneamente a divisão técnica do trabalho na oficina e a divisão do trabalho no conjunto da sociedade. Assim Marx é levado a desenvolver um novo conceito para definir a relação entre o processo imediato de produção, a unidade de produção, por um lado, e, por outro, o processo global de produção e de circulação do capital: é o que ele chama *as condições gerais* da produção (LOJKINE, 1997, p. 145, grifo do autor).

Desse modo, as condições gerais de produção englobam a totalidade do tecido social, envolvendo a produção do espaço urbano, uma vez que segundo Marx (2011, p 440), com o

⁸ Lojkine (1997, p. 164) afirma que “a urbanização capitalista atual poderia ser então definida como a forma mais desenvolvida da divisão do trabalho material e intelectual”.

⁹ Marx (2011, p. 378) afirma que se “chama cooperação a forma de trabalho em que muitos trabalham juntos, de acordo com um plano no mesmo processo de produção ou em processos de produção diferentes, mas conexos”. O autor segue explanando que “não se trata aqui da elevação da força produtiva individual através da cooperação, mas da criação de uma força produtiva nova, a saber, a força coletiva” (MARX, 2011, p. 379).

desenvolvimento da indústria e da agricultura é “necessária uma revolução nas condições gerais do processo social de produção, isto é, nos meios de comunicação e de transportes”.

Mas Lojkin (1997) expõe que ao longo do processo histórico de desenvolvimento do capital observa-se o:

Aparecimento de fatores também importantes que são outras tantas condições necessárias à reprodução do global das formações capitalistas desenvolvidas. Trata-se, de um lado, dos meios de consumo coletivos que se vêm juntar aos meios de circulação material; de outro, da concentração espacial dos meios de produção e de reprodução das formações sociais capitalistas (LOJKINE, 1997, p. 145).

As relações sociais capitalistas não se limitam ao processo imediato da produção, mas estendem-se a um complexo social, que são as condições gerais de produção que viabilizam a produção, circulação e o consumo de mercadorias, e assim a própria manutenção do modo de produção capitalista.

Neste processo, os meios de consumos coletivos terão papel fundamental para dinamizar os processos sociais, pois os meios de transportes, escolas, hospitais serão necessários para a reprodução da força de trabalho, mas sob o ponto de vista do capital, são gastos de pouca rentabilidade, ao contrário dos “meios de circulação social (crédito, bancos, etc.) que compensam sua improdutividade pela necessidade de intervirem no nível da reprodução do capital produtivo” (LOJKINE, 1997, p. 154).

Na ordem do capital os meios de consumo coletivos, segundo Lojkin (1997, p. 154), são caracterizados pelo valor de uso no âmbito da coletividade, pois são orientados para uma necessidade social como as escolas, os meios de transportes, hospitais que se constituem enquanto “valores de uso coletivos no sentido em que se dirigem ao consumo de uma coletividade social”, mas esse direcionamento se dará de forma diferenciada para a sociedade, ou seja, para as classes sociais.

Deste modo, pode-se considerar a produção habitacional direcionada para a classe trabalhadora como meios de consumo coletivos, necessários para a amenização das expressões da questão social. Daí a importância do estudo acerca da concepção de trabalho social do Ministério das Cidades e adotada pela Companhia de Habitação do Estado do Pará nos projetos de provisão habitacional, pois se a produção habitacional constitui-se enquanto meios de consumo coletivo, ao mesmo tempo em que atende a demanda da classe trabalhadora, atende também a ordem do capital, no sentido de manutenção das bases que sustentam o próprio modo de produção capitalista, situando-se aí o movimento contraditório do estado capitalista presente na concepção da política urbana.

No entanto, é importante considerar que os meios de consumo coletivos serão financiados de acordo com sua importância para o modo de produção capitalista, pois:

Por mais úteis que sejam à reprodução ampliada da força de trabalho, os equipamentos esportivos ou culturais serão menos privilegiados que os equipamentos escolares diretamente ligados à formação profissional especializada desejada pelo patronato; do mesmo modo, os meios de comunicação diretamente ligados à acumulação ou à reprodução do capital (estradas servindo as zonas industriais, telecomunicações) serão mais favorecidas que os meios de comunicação destinados à reprodução da força de trabalho (estradas servindo as residências dos trabalhadores, telefone para usuários individuais) (LOJKINE, 1997, p. 158).

A cidade capitalista possui em seu bojo os elementos constituintes do modo de produção capitalista, elementos necessários à manutenção econômica e ideológica desse modo de sociedade que extrai do trabalhador sua essência, sua condição de se compreender enquanto ser social, enquanto sujeito do processo social de transformação, enquanto criador da riqueza socialmente construída que é usurpada pelos donos dos meios de produção.

Logo, a cidade capitalista é lócus das expressões da questão social, com a aglutinação dos trabalhadores nos centros urbanos. Engels (1988) expõe algo que se torna recorrente no processo de formação do espaço urbano capitalista, que é a atração de populações em busca de condições de sobrevivência nas cidades, pois de acordo com Engels (2008, p.46), “as máquinas os despojaram de seu ganha pão, obrigando-os a procurar trabalho na cidade”. Assim ao analisar a situação da classe trabalhadora na Inglaterra, no século XIX, destaca que:

O grande estabelecimento industrial demanda muitos operários, que devem morar próximos e juntos [...] onde surge uma fábrica de médio porte, logo se ergue uma vila [...] da vila nasce uma pequena cidade e da pequena, uma grande cidade [...] Na medida em que a indústria e o comércio se desenvolvem nas grandes cidades do modo mais complexo, é exatamente nelas que emergem, de forma mais nítida e clara, as consequências de um tal desenvolvimento sobre o proletariado [...] (ENGELS, 2008, p.46).

Compreende que a formação do espaço urbano nos moldes capitalistas deteriora as condições de vida da classe trabalhadora desde os primórdios da Revolução Industrial¹⁰,

¹⁰ Seguindo o raciocínio da nota de rodapé número 1, nota-se que as análises sobre a produção da cidade capitalista indicam uma tendência em associar a formação das cidades ao processo de industrialização. Conforme afirmação anterior, considera-se que há a necessidade de estudar as particularidades históricas das formações sociais para apreender a construção do espaço urbano. Essa necessidade se evidencia quando se estudam, por exemplo, as pequenas cidades na Amazônia. Contudo, as reflexões têm demonstrado que, mesmo nas cidades onde não há uma relação imediata com o processo de industrialização, há uma tendência histórica da produção da desigualdade econômica e social na cidade, o que justifica o uso dessa literatura sobre o processo de formação da cidade no modo de produção capitalista.

uma vez que Engels (2008, p. 70) ao relatar as condições de moradia dos operários, expõe que:

Todas as grandes cidades têm um ou vários “bairros de má fama” onde se concentra a classe operária, é certo ser freqüente a miséria abrigar-se em vielas escondidas, embora próximas ao palácio dos ricos; mas, em geral é lhe designada uma área à parte, na qual, longe do olhar das classes mais afortunadas, deve safar-se, bem ou mal, sozinha. [...] Esses “bairros de má fama” se estruturam mais ou menos da mesma forma que em todas as cidades: as piores casas na parte mais feia da cidade; quase sempre, uma longa fila de construções de tijolos [...] as ruas são sujas, tomadas por detritos vegetais e animais sem esgoto ou canais de escoamento.

Assim, torna-se evidente a desigual sociedade burguesa, que terá em sua essência a exploração da força de trabalho que se constitui fonte de valor para os capitalistas. Netto e Braz (2008, p. 135) afirmam que “os trabalhadores experimentam, no curso do desenvolvimento capitalista, um processo de pauperização que decorrem necessariamente da essência exploradora da ordem do capita”.

Compreende-se que a problemática habitacional é uma das expressões da questão social que se manifesta no seio da cidade capitalista, onde a intervenção do Estado se dá de forma paliativa e seletiva, pois não atende de fato a demanda apresentada pela classe trabalhadora por moradia digna. Lojkine (1997, p. 175) explica que as relações de produção capitalista, do mesmo modo que “provoca com a indústria moderna a aglomeração urbana” impõe também limites à “organização racional e socializada do planejamento urbano”, a saber:

- Um limite ligado ao financiamento dos diferentes elementos que conferem à vida urbana capitalista o caráter que lhe é próprio;
- Um limite ligado à divisão social do trabalho no conjunto do território e, por conseguinte, à concorrência anárquica dos diferentes agentes que ocupam e transformam o espaço urbano;
- Enfim, um limite proveniente da própria propriedade privada do solo (LOJKINE, 1997, p. 175).

Em síntese, a cidade capitalista é o lócus das contradições do Modo de Produção capitalista, e os limites destacados pelo autor acima se relacionam com os próprios elementos que constituem a sociedade burguesa. Os limites para o financiamento dos meios de consumo coletivos, pelo fato de possuírem pouca rentabilidade financeira para o capital, ao contrário dos investimentos do Estado em infraestrutura física das rodovias, portos direcionados à circulação de mercadorias. Desta forma, a provisão habitacional considerada como meios de consumo coletivos irá expressar os limites da atuação do estado capitalista no espaço urbano.

Logo a análise da concepção do trabalho social presente no Ministério das Cidades – órgão gestor da Política Urbana Brasileira – perpassa pela compreensão da formação da cidade capitalista, das contradições na atuação do estado capitalista na implementação da política habitacional. Assim, no próximo item realizar-se-á uma breve análise da trajetória histórica da política habitacional brasileira, destacando alguns elementos contemporâneos para facilitar a apreensão do significado do trabalho social em tempos recentes.

1.2 POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA: TRAJETÓRIA HISTÓRICA E ASPECTOS CONTEMPORÂNEOS

A análise das determinações do trabalho social orientado pelo Ministério das Cidades requer que se faça uma discussão, ainda que breve, sobre os aspectos históricos da política habitacional brasileira, bem como o desenvolvimento dessa política no cenário mais recente. Essa análise é fundamental para que se apreenda a concepção atual do trabalho social. Para tanto, esse item apresenta a discussão sobre: a) Aspectos históricos da política habitacional brasileira e; b) Política habitacional brasileira: elementos contemporâneos.

1.2.1 Aspectos históricos da política habitacional brasileira

O estudo da Política Habitacional brasileira remete à compreensão do processo de urbanização no Brasil e os elementos que engendram no território as relações sociais vigentes.

Segundo Villaça (1986), no Brasil, a consolidação do capitalismo ocorre a partir da segunda metade do século XX, quando emergem os elementos sociais próprios do modo de produção capitalista, a mão de obra livre e a manutenção dos meios de produção nas mãos da burguesia emergente, tendo como lócus a cidade, onde uma das principais expressões da questão social será a problemática habitacional para a classe trabalhadora.

De acordo com Santos (2009, p. 25), o processo de urbanização no Brasil consolida-se a partir de 1940, pois a “população concentrada na cidade em 1920 era de 4.552, e em 1940 passa para 6.208 699”. Assim:

A partir dos anos 1940 – 1950 é a lógica da industrialização que prevalece: o termo industrialização não pode ser tomado, aqui, em seu sentido estrito, isto é, como criação de atividades industriais nos lugares, mas em sua ampla significação, como processo social complexo, que tanto inclui a formação de um mercado nacional, quanto os esforços de equipamento do território para torná-lo integrado, como a expansão do consumo em formas diversas (SANTOS, 2009, p. 30).

Portanto, vários processos influíram para a urbanização no Brasil, como o incentivo à indústria, a “mão de obra livre”, a instituição da lei de terras, fenômenos sociais que influenciaram decisivamente na formação do espaço urbano brasileiro. Maricato (1997) explica que as condições para a industrialização e urbanização no Brasil foram: Leis de terras (1850), a abolição da escravidão (1888) e a proclamação da república (1889).

Maricato (2008, p.17) afirma que apesar de no período colonial, no Brasil, já existirem cidades de grande porte, “é somente a partir da virada do século XIX e das primeiras décadas do século XX que o processo de urbanização da sociedade começa realmente a se consolidar”. De acordo com a autora, as reformas urbanas realizadas nesse período tinham um caráter higienizador e de embelezamento das cidades e eram “implantadas as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista”. (MARICATO, 2008, p. 17).

Esse processo inicial de urbanização e formação do espaço da cidade brasileira irá marcar profundamente as cidades, com um processo de expulsão da classe trabalhadora dos centros para áreas com menos valor no mercado imobiliário. Maricato (2008, p. 17) expõe que os trabalhadores eram expulsos para os morros, baixadas e franjas da cidade, os municípios de Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, Recife, São Paulo e o Rio de Janeiro “são cidades que passaram por mudanças que conjugaram saneamento ambiental, embelezamento e segregação territorial”.

Villaça (2004, p. 199) explica que “as grandes obras urbanas saem do consumo ilustre para privilegiar a constituição das condições gerais de produção e reprodução do capital”, o mesmo autor afirma que a cidade é tida como força de produção. Desse modo, as obras de infraestrutura para a mobilidade do capital e distribuição de mercadorias são priorizadas, enquanto a política habitacional que atenda aos trabalhadores é relegada a segundo plano.

Assim, a problemática habitacional no modo de produção capitalista torna-se latente, uma vez que a classe trabalhadora detentora apenas da força de trabalho para a venda aos donos dos meios de produção, não dispõe de recursos financeiros suficientes para garantir uma moradia digna, ao contrário lançará mão de diversas estratégias de moradia ao ocupar espaços insalubres, áreas degradadas, sem saneamento, sem as condições mínimas para a reprodução social.

O problema da habitação popular urbana começa a se constituir no Brasil na segunda metade do século XIX com a penetração do capitalismo, da mesma forma como se constituía na Inglaterra cem anos antes. Naquela época começou a surgir aqui, como anteriormente havia surgido lá, o “homem livre”. Este é antes de mais nada um despejado. Despejado de sua terra, de sua oficina, de seus meios de trabalho, de seus meios de vida [...] eram os despejados das decadentes fazendas, como as do Vale do Paraíba, eram os despejados da Itália, eram os despejados das senzalas (VILLAÇA, 1986, p. 14).

Portanto, com a emergência do processo de industrialização, e centralidade da cidade como locus de reprodução social, tem-se a manifestação da problemática habitacional que se constitui como uma das expressões da questão social, Engels (1988, p. 17) afirma que para por fim à problemática habitacional há apenas um meio: “eliminar pura e simplesmente a exploração e opressão da classe trabalhadora”. Os aspectos da produção do espaço urbano no Brasil que expressam a desigualdade na ocupação do solo urbano, demonstram as mediações universais da produção da cidade capitalista em nível mundial e histórico.

No Brasil, é a partir do século 20 que se percebe as mudanças na sociedade. O País inicia um processo de transição da economia essencialmente agroexportadora para a economia industrial. Com o processo de migração dos trabalhadores para a cidade, principalmente para os grandes centros à procura de trabalho, emergem diversas manifestações da questão social, como a falta de moradia, saúde, dos serviços básicos de consumo coletivo para a reprodução dessa emergente classe trabalhadora.

Silva (1989, p. 33) expõe que a questão habitacional apresenta-se no contexto do desenvolvimento capitalista. Assim é “um fenômeno que se desenvolve no âmbito da constituição do urbano enquanto locus de concentração do capital e da força de trabalho”.

Deste modo, a partir da década de 1920 emergem as transformações na economia, com o rebaixamento do preço do café, em consequência da crise do capitalismo mundial de 1929; inicia-se um processo de mudanças na forma de ocupação do espaço urbano, como por exemplo, as indústrias, mesmo que em pequeno número, aglutinavam seus trabalhadores aos redores. Mas a concentração dos trabalhadores próximos às indústrias e comércios “progressivamente cede lugar a um modelo de urbanização caracterizado pela segregação social, registrando-se mudanças substanciais na estrutura urbana e na forma de atuação do Estado” (SILVA, 1989, p. 36).

O cortiço no final do século XIX e início do XX constituía-se a principal forma de moradia da classe trabalhadora. Dessa forma, os cortiços tornaram-se uma solução de mercado, pois “é um produto da iniciativa privada. Em seus diversos tipos, foi a primeira forma física de habitação oferecida ao ‘homem livre’ brasileiro da mesma maneira que o aluguel foi a primeira forma econômica” (VILLAÇA, 1986, p. 14).

Os cortiços representaram a forma de moradia mais barata aos trabalhadores e próxima aos meios de produção. Contudo, começaram a ser demolidos por conta dos interesses da burguesia emergente em ampliar as avenidas das cidades para a circulação do capital, com o discurso de saúde pública,¹¹ de limpeza da cidade, que encobria os verdadeiros objetivos de afastar a classe trabalhadora dos grandes centros, uma vez que representavam a “feiúra” da cidade, com seu modo de viver insalubre e sem higiene, o que “não era compatível com o novo modelo econômico que necessitava desobstruir a área central da cidade para a circulação do capital e localização da classe dominante emergente” (SILVA, 1989, p. 36-37).

Estava claro que, diante do novo padrão de desenvolvimento econômico que se esboçava e do crescimento rápido da população, o cortiço passaria a representar um perigo para a saúde pública, seja pelas condições de insalubridade que apresentava, seja por expressar uma imagem contrastante com a fábrica [...] forçando o estabelecimento de uma política de segregação dos setores populares, acentuando-se principalmente a partir da década de 30 e 40, com o amadurecimento do modelo econômico de caráter urbano-industrial (SILVA, 1989, p. 36-37).

Outra forma de moradia dos trabalhadores foram as vilas operárias, que conviveram com os cortiços durante algum tempo. Mas foram construídas em número insuficiente para atender aos contingentes de trabalhadores. Villaça (1986, p. 16) expõe que apesar de serem “material, urbanística e arquitetonicamente primorosa, foram usadas como meio de exercerem controle descabido sobre a força de trabalho, impondo a seus moradores um estilo de vida rígido, disciplinado”, dessa forma fracassaram em seus objetivos ao servir de modelo para a moradia dos trabalhadores.

A moradia torna-se uma problemática central para os trabalhadores, pois “a partir da década de 20, as casas e apartamentos vem sendo produzidos de maneira crescente como mercadoria”, mas para serem consumidas pelos que possuem recursos financeiros para arcar com os custos de uma moradia digna (VILLAÇA, 1986, p. 18).

Ao mesmo tempo inicia-se um processo de expulsão dos trabalhadores dos grandes centros urbanos, motivo pelo qual esses se aglutinam de forma precária nas franjas da cidade capitalista. Como demonstra Engels (1988, p. 18) ao explicar que com o desenvolvimento do capitalismo, os “trabalhadores vão sendo empurrados do centro das cidades para a periferia”,

¹¹ Segundo Vilaça (1986, p. 15), “A necessidade de demolição dos cortiços insalubres era sistematicamente invocada para a proteção da saúde pública, porém, eles somente eram demolidos nas áreas mais centrais das cidades, especialmente para dar lugar as grandes avenidas que viriam para ‘embelezar e modernizar’ nossas cidades”.

uma vez que “as residências operárias e as pequenas residências em geral vão se tornando raras e caras e muitas vezes são impossíveis encontrá-las”.

As mudanças ocorridas no cenário brasileiro a partir de 1930 serão de extrema relevância à formação e consolidação do capitalismo no Brasil, com o incipiente processo de industrialização e a concentração de trabalhadores “livres” para a venda da força de trabalho. Compreende-se que as mudanças ocorridas a partir de 1930 estão relacionadas ao próprio processo global do modo de produção capitalista.

Muitos teóricos consideram a década de 1930 como o marco, no Brasil,¹² da passagem de uma economia essencialmente agro-exportadora para o início do processo de industrialização, o que contribuirá para mudanças necessárias à consolidação do capitalismo em território brasileiro, com todos os nuances e conflitos inerentes a sociedade capitalista. De acordo com Oliveira (2003, p. 35), a Revolução de 1930¹³ marca o “início da predominância da estrutura produtiva de base urbano-industrial”, portanto:

O processo mediante o qual a posição hegemônica se concretizará é crucial: a nova correlação de forças sociais, a reformulação do aparelho e da ação estatal, a regulamentação dos fatores, entre os quais o trabalho ou o preço do trabalho, têm o significado, de um lado, de destruição das regras do jogo segundo as quais a economia se inclinava para as atividades agro-exportadoras e, de outro, de criação das condições institucionais para a expansão das atividades ligadas ao mercado interno (OLIVEIRA, 2003, p. 35).

De acordo com Maricato (1997, p. 35), é a partir de 1930 que o Estado começa a interferir “decisivamente na promoção da industrialização através da produção da infraestrutura (aço, petróleo, rodovias, etc.) e de subsídios ao capital industrial e ao desenvolvimento do mercado interno”. Oliveira (2003, p. 63) explica que “ao contrário da revolução burguesa clássica, a mudança das classes proprietárias rurais pelas novas classes burguesas empresário-indústrias não exigirá no Brasil, uma ruptura total do sistema”.

¹² De acordo com Fernandes (1976, p.30), alguns fenômenos históricos, políticos e sociais influenciaram no processo político de 1930: “Processo político (a independência vista à luz de suas implicações sócio- econômicas seculares); dois tipos humanos (o ‘fazendeiro do café’ e o ‘imigrante’, encarados como figuras centrais das grandes transformações do cenário econômico, social e político); um processo econômico (mudança do padrão de relação dos capitais internacionais com a organização da economia interna); e um processo sócio econômico (expansão e universalização da ordem social competitiva)”. De acordo com Oliveira (2003, p. 35), a “Revolução de 30” marca o fim de um processo agrário exportador para, o “início da predominância da estrutura produtiva de base urbano-industrial”, e principalmente marca a luta de classes, os que detêm os meios de produção e os que possuem apenas a força de trabalho para vender e ser aviltada pelo capital.

¹³ De acordo com Villaça (2004, p. 202), “as condições em que se processa a revolução de 30 não conseguem estabelecer solidamente as bases do novo poder e nenhuma das grandes forças (classes médias e oligárquicas periféricas) possui condições reais para se constituir nos fundamentos de uma nova estrutura de estado. O Brasil estaria então diante de uma situação na qual nenhum dos grupos econômicos detém com exclusividade o poder político. O que começaria a mudar nas décadas subsequentes com a afirmação da burguesia industrial, mas não ocorreu de fato um processo de ruptura com a classe oligárquica”.

Maricato (2008, p. 17) explica que “a burguesia industrial assume a hegemonia política na sociedade sem que se verificasse uma ruptura com os interesses hegemônicos estabelecidos”. Deste modo, há transformações significativas na estrutura da sociedade, mas a essência permanece intacta, pois conforme Andrade (1980, p. 03) o “planejamento estatal tem uma preocupação básica com o desenvolvimento das exportações e orienta os estímulos para a produção das mercadorias de maior aceitação internacional”.

Não há como não reconhecer que a industrialização que se afirma a partir de 1930 e vai até o fim da segunda guerra mundial constitui um caminho de avanço relativo de iniciativas endógenas e de fortalecimento do mercado interno, com grande desenvolvimento das forças produtivas, diversificação, assalariamento crescente e modernização da sociedade (MARICATO, 2008, p. 18).

Portanto, essas mudanças irão escamotear a verdadeira realidade da maior parte da população, pois com o discurso da modernidade e da industrialização serão mantidas as bases de sustentação de uma sociedade nos moldes capitalistas para a exploração da classe trabalhadora, que são desprovidas de condições dignas de reprodução social.

A classe trabalhadora cria historicamente estratégias de sobrevivência, portanto estratégias de moradia, sem infraestrutura, com a ausência dos equipamentos urbanos de uso coletivo. De acordo com Silva (1989, p. 34), “As saídas têm sido variadas e criativas: favelas, cortiços, casas de cômodo, palafitas, vilas proletárias, vilas populares, parques proletários, conjuntos habitacionais, moradias autoconstruídas, em subúrbios”.

Os parques proletários representaram ainda no governo Vargas uma primeira tentativa de política habitacional, expressando uma mistura de populismo e autoritarismo e não passaram de amontoados de barracos e currais eleitorais, pois só ia para lá quem tivesse cartão político (SILVA, 1989, p 38).

De acordo com Maricato (1997, p. 36), é a partir da década de 30 do século XX “que o governo propõe, praticamente pela primeira vez, uma política social de habitação, promovida pelos institutos de Aposentadorias e Pensões”, que atendia apenas aos associados dos institutos de previdência, portanto uma intervenção restrita e fragmentada. Através das carteiras prediais, no período de 1937 – 1964 o poder público financiou a construção de 140 mil moradias, mas a parcela da sociedade que acessou essa produção habitacional foi a que detinha recursos financeiros. De acordo com Silva (1989, p. 39):

A intervenção direta do Estado no setor habitacional, em 1937, com a criação das carteiras prediais deve ser compreendida no contexto do desenvolvimento econômico e político da época, quando se dava o agravamento das condições habitacionais do meio urbano pelo impacto das crescentes taxas de urbanização em

decorrência do redirecionamento econômico do setor agrário para o industrial. Ao mesmo tempo, a população operária evoluiu significativamente, passando de 149.140, em 1907, para 781.185, em 1940.

A Fundação da Casa Popular - FCP¹⁴ é criada em 1946 e extinta em 1964. Durante seu período de vigência, produziu apenas 16.964 moradias (MARICATO, 1997, p. 36). Sobre esse assunto, Villaça (1986, p. 25) expõe que:

A Fundação da Casa Popular foi o primeiro órgão em escala nacional criado com a finalidade de oferecer habitação popular ao povo em geral. Propunha-se a financiar não apenas casas, mas também infraestrutura urbana, produção de materiais de construção, estudos e pesquisas etc. Tais finalidades parecem indicar que houve avanços na compreensão de que o problema da habitação não se limita ao edifício casa, mas que houve pouco progresso na compreensão da faceta econômica e financeira da questão.

A FCP não resolveu a problemática habitacional para a classe trabalhadora, pelo contrário, com o processo de urbanização agravaram-se as condições de sobrevivência daqueles que não possuíam os meios de produção. Deste modo, as alternativas encontradas foram “loteamento irregular na periferia, ou a pura e simples ocupação ilegal de terras (ou mangues), e a autoconstrução da moradia tornaram-se as opções mais importantes para a provisão de moradia”¹⁵ (MARICATO, 1997, p. 37).

No Brasil, a partir da década de 50 do século 20, as periferias, as áreas alagadas das grandes cidades consolidam-se enquanto alternativas de moradia para os trabalhadores. Haja vista as condições precárias de trabalho, de sobrevivência, e principalmente o baixo valor pago aos trabalhadores por suas horas de trabalho. Segundo Villaça (1986, p. 26):

A Periferia ou a área suburbana, subequipada – e por isso com terrenos baratos – formada a partir de loteamentos ilegais e casas construídas por ajuda mútua já é, nos anos 50, a forma predominante de moradia das camadas populares na maioria das grandes cidades do Brasil. A partir dos anos 70 ela predomina na maioria das cidades do país, inclusive em muitas cidades pequenas. A outra forma de sub-habitação que começa a crescer como nunca é a favela.

¹⁴ Conforme Villaça (1986, p. 25), “No dia 1º de maio de 1946 (o dia não é sem significado) o Presidente Gaspar Dutra criou a Fundação da Casa Popular que se propunha a ‘proporcionar a brasileiros ou estrangeiros com mais de dez anos de residência no país ou com filhos brasileiros, a aquisição ou construção de moradia própria em zona urbana ou rural’. O preciosismo desse texto, e seu tom entre amadorístico e ingênuo revelam como nossos dirigentes desconheciam a complexidade da solução do problema habitacional, desconhecimento, aliás, compreensível, pois até essa época a experiência em escala nacional tinha se limitado a um pequeno atendimento dado a camadas com poder aquisitivo suficiente para adquirir uma moradia subsidiada. Os objetivos acima mencionados não refletiam apenas demagogia populista, mas também ignorância da questão”.

¹⁵ Villaça (2004, p. 192) ao explicar acerca da intervenção estatal, destaca que até a década de 40 “a expressão embelezamento urbano” era recorrente no planejamento urbano, mas essa expressão escondia os verdadeiros objetivos do Estado ao executar projetos urbanos.

Portanto, a cidade capitalista é produto das relações sociais, permeada por desigualdades sociais e econômicas, que cada vez mais se consolida como forma perversa de expropriação a qualquer condição digna do trabalhador. Compreende-se que a essência do modo de produção capitalista é a luta de classes, é a exploração do trabalho pelo capital, assim o conflito será constante.

De acordo com Maricato (1997, p. 37), “o desenvolvimento dos anos 50 que sustentou o processo de acumulação no Brasil, e que teve por base a indústria de bens duráveis (automóveis, máquinas, eletrodomésticos)” foi acompanhado do aprofundamento das desigualdades sociais, da concentração de renda. Amplia-se e consolida-se no Brasil a classe média que, de acordo com a autora era o alvo do setor imobiliário privado. Com o desenvolvimentismo “o Brasil cresceu economicamente, mas as desigualdades se aprofundam”¹⁶ (MARICATO, 1997, p. 37).

Mas apesar do processo de desenvolvimento econômico, é a partir da década de 50 que:

O modelo utilizado para implementar a política habitacional fragmentária e clientelista do país entra em colapso face à inflação crescente e o retorno dos financiamentos que se davam em parcelas fixas. Esse quadro parece evidenciar, por um lado, que os governos populistas deram pouca prioridade à questão habitacional, o que se tornou possível por que a demanda dos trabalhadores na época, era, sobretudo, econômica, girando em torno de melhores salários (SILVA, 1989, p. 43).

De acordo com Silva (1989, p. 43), os resultados da incipiente política habitacional do período de 1945 a 1950 foram 72 conjuntos, com 19.670 unidades habitacionais, e do período de 1950 a 1964, são construídos 121 conjuntos com apenas 11.429 moradias, “essa pulverização de pequenos conjuntos procurou garantir a manutenção da base política do Estado ante a escassez crescente de recursos”.

No início da década de 1960 observa-se no Brasil um forte processo de mobilizações sociais, com demandas pela Reforma Agrária e Educacional. Diante desse cenário ocorre uma contra tendência às mobilizações sociais da época, que resulta no golpe militar - de 1964 - no país. Para Netto (2007, p. 16), esse golpe militar transcende aos limites nacionais, pois se inscreve num cenário internacional de Guerra Fria, onde “os centros imperialistas, sob a hegemonia norte-americana, patrocinaram, especialmente no curso dos anos sessenta uma contra - revolução preventiva em escala planetária” que irá rebater, principalmente nos países latinos americanos, onde emergia processos de lutas por “libertação nacional e social”.

¹⁶ “O crescimento industrial do período desenvolvimentista, a partir de um modelo de substituição das importações, foi realmente notável. As utopias de auto sustentação e independência manifestaram-se na política e na cultura. A construção de Brasília é um paradigma do período” (MARICATO, 1997, p. 37).

Com o golpe militar de 1964 são planejadas e implementadas políticas que visam consolidar o governo dos militares. É criado nesse ano o Banco Nacional de Habitação–BNH e o Sistema Financeiro de Habitação, através da lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que também institui o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, com objetivo de:

Conciliar a necessidade de sua legitimação perante a sociedade, para justificar as “boas intenções” que o levaram ao golpe de 1º de abril de 1964, e às necessidades das massas populares, de um lado, e do desenvolvimento econômico, de outro. Nesse jogo de intenções, afloraram os interesses de classes, os interesses da classe dominante, representada pelo capital financeiro pela indústria de material de construção e pela sociedade civil (SILVA, 1989, p 48).

O principal objetivo era consolidar o governo implantado através do golpe militar e avançar no desenvolvimento do capitalismo internacional no Brasil. Há outro aspecto implícito ao novo modelo de política habitacional, que é o de controle social sobre a sociedade, principalmente da classe trabalhadora, isso se comprova a partir da exposição de um argumento de Roberto Campos, um dos planejadores dessa política:

A solução do problema para casa própria tem esta particular atração de criar o estímulo à poupança que contribui muito mais para a estabilidade social [...] O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaça ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem (SILVA, 1989, p. 50).

Percebe-se o caráter conservador e autoritário na forma de implementação da política habitacional. Com a criação do Banco Nacional de Habitação, a opção feita pelo Estado é a difusão do modelo de casa própria, enquanto mercadoria:

Essa inovação se expressa fundamentalmente por quatro aspectos: a PHB Política Habitacional Brasileira passa da administração das caixas de pecúlio e órgãos previdenciários para ser administradas por um banco; os financiamentos a serem concedidos são protegidos da inflação, através da correção monetária; o sistema se operacionaliza através de articulação do setor público, enquanto financiador e do setor privado, enquanto intermediário e executor final da política habitacional; o sistema se efetiva por uma política de centralização normativa e descentralização executiva (SILVA, 1989, p. 52).

A política habitacional implementada pela autocracia burguesa consolida-se mais no seu aspecto ideológico, uma vez que não atende de fato aos trabalhadores que necessitam de moradia digna, pois há uma total ausência de subsídios para habitações populares. De acordo com Silva (1989), no período de 1970 -1974 o mercado popular recebeu apenas 7,7% das unidades habitacionais financiadas pelo BNH; percebe-se com esses dados o caráter ideológico do BNH em resolver a problemática habitacional.

De acordo com Bollafi (1982, p. 42), “a habitação popular é eleita pelo governo federal, em 1964, como problema fundamental”. Apesar disso, a política habitacional direcionada para os trabalhadores tem resultados insignificantes frente à verdadeira face do problema habitacional no Brasil. O BNH recebe, em 1967, a gestão dos depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, tornando-se o segundo maior banco do Brasil.

Maricato (2008) considera a criação do BNH – integrado ao Sistema Financeiro de Habitação – como marcos para a consolidação da formação do espaço urbano das cidades brasileiras, no que diz respeito à política habitacional enquanto constituinte desse processo, pois:

As cidades brasileiras passaram a ocupar o centro de uma política destinada a mudar seu padrão de produção. A drenagem de recursos financeiros para o mercado imobiliário, em escala nunca vista no país, ocasionou a mudança no perfil das grandes cidades, com a verticalização promovida pelos edifícios de apartamentos (MARICATO, 2008, p. 20).

Ocorre uma explosão imobiliária direcionada aos detentores de poder aquisitivo para adquirir a mercadoria “habitação”. Com isso, “para a maior parte da população que buscava moradia na cidade o mercado não se abriu. O acesso das classes médias e altas foi priorizado” (MARICATO, 2008, p. 21).

Maricato (1997) expõe que o governo ditatorial promoveu o financiamento de 4 milhões de moradias por meio do Sistema Financeiro de Habitação, e que esse modelo de política habitacional foi responsável por profundas mudanças na área urbana.¹⁷

O SFH promoveu uma profunda mudança no espaço urbano brasileiro. Não se tratou de ruptura em relação às tendências anteriores: a ideologia da casa própria se tornou absoluta, o mercado de produção de apartamentos se ampliou para atender a classe média (consolidação do capital de promoção imobiliária) (MARICATO, 1997, p. 49).

Com as mudanças ocorridas no espaço urbano se evidenciam as desigualdades sociais e com isso a ampliação das expressões da questão social nos centros urbanos, pois muitos dos empreendimentos construídos nesse período foram feitos separados dos centros das cidades, o que colabora para o processo de segregação no espaço urbano.

De acordo com Silva (1989), o BNH no período de 1976–1979 não chegou a investir 5% do seu orçamento em habitação popular, ainda de acordo com a mesma autora “o dinamismo da PHB, nesse período só foi possível devido a tendência de as COHABs

¹⁷ Após 1965 de acordo com a concepção de planejamento, a cidade não poderia ser encarada apenas em seus aspectos físicos. Os problemas urbanos não poderiam limitar-se ao âmbito da engenharia e da arquitetura, é também um organismo econômico e social, gerido por um aparato político institucional (VILLAÇA, 2004, p. 211).

(Companhia de Habitação) privilegiarem as faixas de salários mais altos do mercado popular, situados entre três e cinco salários mínimos” (SILVA, 1989, p. 68).

No final da década de 70 e início dos anos 80, o governo militar lançou mão de uma política habitacional voltada à classe trabalhadora, que se configurou mais no plano ideológico do que de efetiva execução e atendimento às demandas da classe trabalhadora. Como o Programa de Erradicação de Submoradia – PROMORAR e o João de Barro que representaram, naquele momento, mais uma forma autoritária e conservadora de compreender a problemática habitacional. Ressalta-se que em 1986 o BNH é extinto, com isso a Caixa Econômica Federal assume as responsabilidades referentes à política habitacional no Brasil.

Percebe-se que por trás do discurso da construção de políticas públicas que atendam de fato a classe trabalhadora, escondem-se interesses imobiliários, financeiros, como demonstra Villaça (2004, p. 191) “sendo apenas discurso, o planejamento é uma fachada ideológica, não legitimando ação concreta do Estado, mas, ao contrário, procurando ocultá-las”. De acordo com Maricato (2008, p. 21), “enquanto o crescimento econômico se manteve acelerado, o modelo do BNH funcionou criando uma nova classe urbana, mas mantendo grandes contingentes sem acesso aos direitos sociais”. Villaça (2004) explica que com:

O crescimento da riqueza do país, com a concentração e centralização crescentes do capital, há a necessidade de obras cada vez mais gigantescas, passa-se da ‘cidade bela’ para a ‘cidade eficiente’, da ‘cidade do consumo’ para a ‘cidade da produção’. Em ambas, portanto, o interesse imobiliário estará sempre fortemente presente (VILLAÇA, 2004, p. 199).

A cidade capitalista possui dinâmicas sociais que criam e recriam formas de expropriação das classes trabalhadoras, especialmente quando se refere às políticas habitacionais ou de intervenção urbanística, essas atendem a um determinado momento histórico, social e econômico e rebatem diretamente na forma de viver dos trabalhadores, pois os interesses dos capitalistas por trás de grandes investimentos na cidade antagonizam com uma sociedade justa e igualitária, uma vez que a ‘cidade bela’, a ‘cidade eficiente’ estão a serviço do capital. Conforme Lojkine (1997), o processo de urbanização e de intervenção no espaço urbano desempenha papel fundamental no modo de produção capitalista, sendo a cidade fundamental para a produção e reprodução das relações sociais.

Compreende-se que essa intervenção no espaço urbano, através das Políticas públicas e sociais reflete nas relações sociais da cidade, no cotidiano da classe trabalhadora, pois segundo Behring e Boschetti (2010, p. 51):

As políticas sociais e a formatação de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorizadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra na exploração do capital sobre o trabalho.

Portanto, a intervenção do Estado capitalista pressupõe estratégias de enfrentamento frente à classe trabalhadora, uma vez que esta, enquanto sujeito político, social e histórico pressiona, luta por seus direitos, por garantias mínimas de sobrevivência frente à exploração da força de trabalho. Em síntese, a intervenção estatal ao longo do processo histórico apresenta aspectos econômicos, políticos e ideológicos conforme o cenário da época, desta forma o trabalho social na política habitacional será apresentado de acordo com este cenário, conforme os interesses do estado capitalista. Os processos históricos de urbanização no Brasil influenciarão no direcionamento da política urbana.

Desta forma, o próximo item discutirá a política habitacional na contemporaneidade, para compreendermos os elementos que constituem a política habitacional após a promulgação da Constituição Federal de 1988, e principalmente a partir da criação do Ministério das Cidades.

1.2.2 A Política Habitacional Brasileira: elementos contemporâneos

No processo de democratização brasileira, identificam-se avanços e recuos nos direitos sociais da classe trabalhadora. No contexto de lutas dos Movimentos Sociais, de contestação da forma de atuação do estado ditatorial, emergem na sociedade brasileira diversas bandeiras de luta, como a luta pela reforma urbana, pela educação, saúde, enfim, uma diversificação de bandeiras construídas pela sociedade civil organizada. Ferreira (2009, p. 21-22) explica que na década de 80 do século XX:

No bojo do processo de redemocratização do país, marcado por um momento de amadurecimento de um discurso inovador sobre a política urbana se organizou o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, articulado em torno dos nascentes movimentos sociais de luta por moradia, reforçado pelos movimentos de organização política promovida pela igreja católica - como a comissão pastoral da terra e as comunidades eclesiais de base – pelos sindicatos, pela universidade e pelos partidos dos trabalhadores [...] Neste quadro e com a mobilização popular em torno da defesa de uma cidade socialmente mais justa e politicamente mais democrática, foi apresentada uma proposta de reformulação da legislação através da Emenda Constitucional de Iniciativa Popular pela Reforma Urbana, subscrita por 130.000 eleitores e encaminhada ao Congresso Constituinte em 1988 pelo Movimento

Nacional pela Reforma Urbana, que resultou no capítulo de Política Urbana da Constituição (artigos 182 e 183).

Neste momento dar-se-á uma significativa vitória dos Movimentos Sociais ao incluir no texto constitucional as bandeiras de lutas como a da Reforma Urbana, que se materializará através do Capítulo II, artigos 182 e 183,¹⁸ que aborda a Política Urbana. Trata-se, de um grande avanço para a garantia do direito a um desenvolvimento urbano democrático.

Entretanto, a partir da década de 1990 do século XX, o que se percebe é a dilapidação das conquistas sociais construídas na década anterior e expressas nos capítulos da Constituição Federal de 1988, acerca dos direitos sociais, da política urbana, do direito à educação, à saúde universal. Enfim, todas as conquistas desse período terão que enfrentar a inflexão dos governos neoliberais para que sejam de fato implementadas em seu caráter democrático e universal.

O neoliberalismo, segundo Oliveira (1995, p. 25), “ataca as bases da esperança que se construiu nos anos mais duros, ataca o movimento popular, que se reergueu e obrigou o governo a rever políticas”, assim obscurecem-se os Movimentos Sociais e suas conquistas, “metamorfoseia esse movimento de esperança num movimento derrotista”.

Nessa perspectiva, Behring e Boschetti (2010, p. 148) afirmam:

Ao longo dos anos 1990, propagou-se na mídia falada e escrita e nos meios políticos e intelectuais brasileiros uma avassaladora campanha em torno de reformas. A era Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi marcada por esse mote, que já vinha de Collor, cujas características de outsider (ou o que vem de fora) não lhe outorgaram legitimidade política para conduzir esse processo. Tratou-se, como se pôde observar, de “reformas” orientadas para o mercado, num contexto em que os problemas no âmbito do estado brasileiro eram apontados, como causas centrais da profunda crise econômica e social vivida pelo país desde o início dos anos 1980.

¹⁸ **Art. 182.** A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. **Art. 183.** Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (BRASIL, 1988)

Portanto, tratam-se de reformas estruturantes do Estado para atender aos interesses do mercado, aos interesses da burguesia, uma vez que o projeto neoliberal expropria a classe trabalhadora dos direitos conquistados ao longo das décadas anteriores.

Behring (2008, p. 172-173), ao analisar o Plano Diretor da Reforma de Estado¹⁹ destaca que as ideias presentes nesse plano orientavam que ao “Estado cabe um papel coordenador suplementar”, pois a “perspectiva de reforma é garantir taxas de poupança e investimentos adequados, eficiente alocação de recursos e distribuição de renda mais justa”. Segundo essa orientação, “o lugar da política social no estado social-liberal é deslocado: os serviços de saúde e educação, dentre outros, serão contratados e executados por organizações públicas não-estatais competitivas”.²⁰

Montanõ e Duriguetto (2011, p. 195) afirmam que a ofensiva neoliberal contra o trabalho apresenta-se a partir de duas estratégias, primeiro como “forma de eliminar qualquer tipo de resistência ao processo de reformas neoliberais”, assim há um processo de enfraquecimento das lutas sindicais, uma vez que, o capital e o Estado neoliberal²¹ negam a negociação aos trabalhadores, por melhores condições de trabalho, por melhores salários. A segunda estratégia refere-se à criminalização dos movimentos sociais pela mídia. Assim a classe hegemônica consolida seus interesses na sociedade.

Deste modo, esconde-se a essência da dinâmica capitalista que obscurece “o universo do trabalho, a classe trabalhadora e suas lutas, que cria riqueza para outros, experimentando a radicalização dos processos de exploração e expropriação” (IAMAMOTO, 2011, p.107).

O capital, e o Estado comandado por governos neoliberais, investem nisso de diversas formas: negando-se à negociação com os trabalhadores em greve; reprimindo qualquer medida de luta dos trabalhadores (seja manifestação, seja uma paralisação ou uma greve) (MONTAÑO; DURIGUETO, 2011, p. 195).

¹⁹ Esse foi o principal documento orientador do projeto de reforma do estado amplamente afinado com as formulações de Bresser Pereira, então à frente do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE) no governo do presidente FHC.

²⁰ O Estado, com ênfase especial nas privatizações e na previdência social e acima de tudo, desprezando as conquistas de 1988 no terreno na seguridade social e outros – a carta constitucional era vista como perdulária e atrasada – estaria aberto o caminho para o novo “projeto de modernidade” (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 148).

²¹ “Os impactos dos ajustes de inspiração neoliberal em sociedades como as latino-americanas têm consequências bem mais dramáticas do que nos países centrais. Eles se dão sobre uma base estrutural e historicamente desigual, onde o *welfare state* permitiu apenas o acesso restrito de direitos; onde o pleno emprego não passou de promessa; onde a previdência social alcançou apenas uma parte da sociedade, onde a cidadania se exerce, enfim, de forma restrita” (MARICATO, 2008, p. 30, grifo da autora).

Logo a política habitacional também sofrerá os influxos da corrente neoliberal, uma vez que a década de 1990 será marcada por um forte processo de desarticulação dos Movimentos Sociais e dilapidação das conquistas da década anterior.

Com a extinção do BNH, conforme exposto anteriormente, é a Caixa Econômica Federal que assume as responsabilidades referentes à política habitacional no Brasil. Conforme Silva (1989, p. 161), a PHB perde “forças com a dispersão do quadro técnico do BNH e com a diluição das decisões, agora tomadas no âmbito de organismos financeiros”.

Diante do cenário de crise econômica, da extinção do principal órgão da política habitacional até aquele momento, vivencia-se um momento de instabilidade, de desestruturação da intervenção no setor urbano em âmbito nacional nas décadas de 90 do século XX. Segundo Azevedo (2007, p. 17):

Apesar dos discursos e das diversas mudanças ministeriais – Ministério do Desenvolvimento Urbano, Ministério da Habitação e Urbanismo, Ministério da Habitação e Bem-Estar Social –, a Caixa Econômica Federal foi o carro-chefe da política habitacional vinculada ao Sistema financeiro da Habitação.

Durante a Nova República, após a Constituição Federal de 1988, é criado o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, da Secretaria Especial de Ação Comunitária – SEAC. De acordo com Azevedo (2007, p. 17), durante toda a trajetória histórica, esta Secretaria vinculava-se a diversos órgãos diferentes, inicialmente à “Secretaria de Planejamento, à Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social, Ministério da Previdência e ao Ministério do Interior”. Percebe-se desse modo a falta de direcionamento da política habitacional. No início da década de 1990, no governo Collor é criado o Plano de Ação Imediata para a Habitação–PAIH.²²

O Paih possuía três vertentes: “programa de moradias populares” (unidades acabadas), “programa de lotes urbanizados” (com ou sem cesta básica de materiais) e “programa de ação municipal para habitação popular” (unidades acabadas e lotes urbanizados). Enquanto para os dois primeiros programas os agentes promotores eram variados (Cohab, Cooperativas, Entidades de Previdência, Carteiras Militares etc.), para o último este papel caberia exclusivamente à prefeitura (AZEVEDO, 2007, p. 19).

Segundo Azevedo (2007), O Plano de Ação Imediata para a Habitação não alcançou seus objetivos. No governo Itamar, é lançado o Programa Habitar Brasil e Morar Município, que objetivavam atender as famílias de baixo poder aquisitivo, mas fracassaram em suas

²²A coordenação geral ficaria a cargo do Ministério de Ação Social / Secretaria Nacional da Habitação, atuando a Caixa Econômica Federal como banco de segunda linha, isto é, com a responsabilidade de implementar os programas através dos agentes promotores. A CAIXA poderia atuar também como agente financeiro, do mesmo modo que os bancos e as Caixas Econômicas.

metas. O mesmo autor afirma que no setor de moradia para a população de baixo poder aquisitivo, destaca-se o “Pró-Moradia e o Programa Habitar Brasil”,²³ entretanto, no período de 1996 a 2000 “o desempenho do governo, no que diz respeito à política de habitação popular stricto sensu, ficou aquém do inicialmente planejado” (p. 24).

Verifica-se que houve investimento no setor habitacional, mas foi incipiente para a realidade de desigualdades sociais no Brasil. Além do Habitar Brasil e Morar Município, houve intervenções como a reformulação da política habitacional com a criação, em 1995, da “Secretaria de Política Urbana (SEPURB) no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), esfera que ficaria responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Habitação” (FERREIRA, 2009, p. 20).

A desarticulação e desestruturação da política habitacional é percebida com as mudanças institucionais com relação às responsabilidades de implementação da política, mudando-se os nomes dos órgãos, mas não transformando o conteúdo da Política. Assim na década de 1990:²⁴

As áreas da habitação e do desenvolvimento urbano permanecem sem contar com recursos financeiros expressivos e sem capacidade institucional de gestão, no plano federal. Nesse período, foram criadas novas linhas de financiamento, tomando como base projetos de iniciativa dos governos estaduais e municipais, com sua concessão estabelecida a partir de um conjunto de critérios técnicos de projeto e, ainda, a partir da sua capacidade de pagamento (FERREIRA, 2009, p. 20).

Holanda (2011, p. 66-67) destaca os principais programas implementados na década de 90 do século XX, mais especificamente durante o governo de FHC, indicados abaixo:

- a) Pró-Moradia, antigo Morar Município, reformulado [...]: programa financiado com recursos do FGTS e voltado para o atendimento a famílias com renda até três salários mínimos, a ser pleiteado por órgãos da administração pública estadual e municipal, que deviam estar adimplentes junto ao governo federal e ainda ter capacidade de endividamento, características que restringiram o acesso aos municípios com maior capacidade administrativa, geralmente as prefeituras mais abastadas do centro-sul [...];
- b) Habitar Brasil BID: inicialmente este programa contava apenas com recursos do OGU. Em 1999 foi reformulado e passou a contar com empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Voltado para o poder público municipal,

²³ “Foram financiados, respectivamente, com recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União. Seus principais objetivos seriam a urbanização de áreas degradadas para fins habitacionais, a regularização fundiária e a produção de lotes urbanizados” (AZEVEDO, 2007, p. 24).

²⁴ Segundo Ferreira (2009, p. 20), “o que ocorreu no setor habitacional foi mais fruto de uma descentralização por ausência, sem uma repartição clara e institucionalizada de competências e responsabilidades, sem que o governo federal definisse incentivos e alocasse recursos significativos para que os governos dos estados e municípios pudessem oferecer programas habitacionais de fôlego para enfrentar o problema. O governo federal manteve um sistema centralizado, com linhas de crédito sob seu controle, sem uma política definida para incentivar e articular as ações dos estados e municípios no setor de habitação”.

- visa à melhoria das condições de habitabilidade de áreas degradadas e desenvolvimento institucional [...];
- c) Carta de Crédito: com recursos do FGTS, oferece financiamento diretamente a famílias com renda de até oito (posteriormente estendido até doze) salários mínimos, de forma individual ou associativa [...];
 - d) Programa de Apoio à Produção e ao Crédito Individual: com recursos do FGTS, voltado à produção de moradias pela iniciativa privada para atendimento de famílias com renda média e alta [...];
 - e) Programa de Arrendamento Residencial: criado em 1999, com recursos do FGTS, voltado a empréstimos a empresas privadas para produção habitacional de famílias com renda entre três e seis salários mínimos [...];
 - f) Criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI): por meio da Lei Federal 9.512/1997, inspirado na experiência norte-americana, operando com recursos exclusivamente da iniciativa privada nacional e internacional, e aplicando mecanismos que geravam maior segurança aos investidores, como o instrumento de alienação fiduciária, que só passa a propriedade ao mutuário após a quitação do imóvel, agilizando a retomada de bens no caso de inadimplência [...].

A autora conclui que o governo FHC priorizou as soluções de mercado, “limitou-se a aplicar os recursos do FGTS segundo os requisitos da lei e atuou de forma insuficiente quanto às necessidades dos trabalhadores” (HOLANDA, 2011, p. 67).

Percebe-se o caráter de mercado que envolve a política urbana, principalmente a partir da década de 90 com a corrente neoliberal no país. Conforme explicita Santana (2006, p. 45-46, grifo da autora):

Sem sombra de dúvida, a direção política tomada por esse governo, a partir da primeira metade da década de 90, agravou enormemente a situação econômica e social da classe trabalhadora (sem contar com a piora nas condições de reprodução socioeconômica dos setores médios). O processo de privatização das estatais (de que a venda da Vale do Rio Doce é um exemplo), o aumento monumental do desemprego, a queda da renda salarial, a precarização das políticas de saúde, educação, assistência, previdência, moradia (incluindo-se aí um claro desrespeito aos servidores públicos, especialmente pela estagnação salarial), além do aumento da dívida externa, tornam evidente que o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) atuou em consonância com as propostas neoliberais *amarradas* no Consenso de Washington.²⁵

A cidade capitalista é o cenário, onde as desigualdades sociais, os antagonismos de classes emergem para além da aparência dos fenômenos sociais, e de acordo com Maricato (2008, p. 56) “as cidades têm um novo papel no mundo globalizado”.²⁶ Cria-se a necessidade

²⁵ Santana (2006, p. 45, grifo da autora) afirma que “a expressão *Consenso de Washington* foi utilizada por John Williamson, economista inglês e diretor do *Institute for International Economics*, após reunião convocada por esse Instituto e realizada em 1989 na cidade de Washington, onde participaram economistas latino-americanos de perfil liberal, funcionários do Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Banco Interamericano de Desenvolvimento e do governo norteamericano, com o objetivo de avaliar as reformas econômicas no contexto da América Latina”. Segundo Negrão *apud* Santana (2006, grifo da autora), “as conclusões do referido consenso tornaram-se um *receituário* indicado pelas agências multilaterais para a concessão de créditos. Qualquer país que pretenda adquirir empréstimos junto ao FMI ou às demais agências internacionais deve ajustar sua economia às regras econômicas e políticas estabelecidas naquela reunião. Nesta medida, essas agências procuram garantir e auxiliar nas reformas estruturais, monitorando a ação dos governos nacionais”.

²⁶ Costa (2008, p. 20-21) destaca a globalização sob a “órbita da produção, tendo em vista ser a produção a espinha dorsal do modo de produção capitalista, responsável pela criação do valor, por seu desenvolvimento

de planos estratégicos, que na verdade são receituários para a adequação das cidades ao mundo globalizado.

Santos Junior (2001) explica que no contexto neoliberal, a política urbana será orientada através de documentos, cartilhas que direcionam as políticas em diversos países no mundo, como por exemplo:

O documento *Política Urbana y Desarrollo Economico: Un programa para El decenio de 1990*, publicado pelo Banco Mundial (1991) é, para nós, bastante ilustrativo da concepção neoliberal. [...] O documento propõe quatro eixos para estabelecer novos objetivos para a política urbana: (i) o enfrentamento dos obstáculos relacionados diretamente à infra-estrutura urbana; (ii) a incorporação dos pobres aos circuitos econômicos e o alívio da pobreza urbana; (iii) o enfrentamento dos efeitos negativos da degradação ambiental; (iv) o aumento da capacidade de pesquisa e conhecimento sobre o desenvolvimento urbano (SANTOS JUNIOR, 2001, p. 34, grifo do autor).

Nessa linha de debate do “novo papel da cidade” no mundo globalizado, Sánchez (2001, p. 159) expõe que:

A agenda urbana neoliberal com suas imagens e discursos, os pactos e acordos entre agentes entorno dela firmados reiteram constantemente as noções, naturalizadas de “cidades sustentáveis”, “preservação da qualidade de vida” e “eficiência eco-ambiental”, associados à “boa governança” como pré requisitos dos projetos de desenvolvimento econômico.

Vale ressaltar que as denominações “cidades sustentáveis”, “preservação da qualidade de vida”, “eficiência eco-ambiental” trazem em seu bojo um discurso extremamente ideológico. Uma vez que, os conteúdos desses termos estão relacionados aos interesses do capital, pois se apresentam enquanto fábulas, por que na verdade se destrói o meio ambiente em nome do desenvolvimento e ao invés de cidades sustentáveis têm-se cidades insustentáveis, onde as desigualdades tornam-se latentes.

Desta forma, o neoliberalismo apresenta-se na forma de uma “globalização como fábula” que esconde a essência dos processos sociais, esconde a própria perversidade da

enquanto sistema econômico e elemento seminal dos outros fenômenos da vida social”. Conforme o mesmo autor “com a criação e apropriação do valor em escala global, a burguesia dos países centrais tornou-se, pela primeira vez na história do capitalismo, uma classe exploradora direta do conjunto do proletariado mundial” (COSTA, 2008, p. 61-62).

Segundo Santos (2003, p. 23), “a globalização é, de certa forma, o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista”. Ainda conforme o referido autor, “a globalização é resultado das ações que asseguram a emergência de um mercado dito global, responsável pelo essencial dos processos políticos atualmente eficazes. Os fatores que contribuem para explicar a arquitetura da globalização atual são: a unicidade da técnica, a convergência dos momentos, a cognoscibilidade do planeta e a existência de um motor único na história, representado na mais-valia globalizada [...] um mercado global utilizando o sistema de técnicas avançadas resulta nessa globalização perversa”. (SANTOS, 2003, p. 24)

globalização, o acirramento da pobreza, o desemprego, a flexibilização dos direitos trabalhistas, a acentuação da problemática habitacional (SANTOS, 2003, p. 19).

Esta contracorrente neoliberal é trágica para a classe trabalhadora que sobrevive na cidade capitalista, pois se discute um estado mínimo para as políticas sociais, mas um estado máximo aos ditames do capital internacional. Assim, a ideia de estado mínimo reside apenas no seu aspecto ideológico, e a “reforma do estado” pretende inserir o Brasil de forma definitiva aos moldes do capital internacional, pois “a prática da reforma, na verdade, era perfeitamente compatível com a política econômica, pois o discurso constituía-se de pura ideologia e mistificação, num explícito cinismo intencional de classe” (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 154). Desse modo:

Argumentava-se que o problema estaria localizado no Estado, e por isso seria necessário reformá-lo para novas requisições, corrigindo distorções e reduzindo custos, enquanto a política econômica corria aceleradamente os meios de financiamentos do estado brasileiro através de uma inserção na ordem internacional que deixou o país a mercê dos especuladores no mercado financeiro (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p.152).

A lógica neoliberal assume um discurso da eficiência do estado para alcançar a estabilidade, e essa eficiência relaciona-se à privatização dos serviços públicos, a flexibilização dos direitos trabalhistas, enfim uma profunda desestruturação dos direitos; esse processo incide na intervenção do estado na política habitacional. Segundo Maricato (2008, p. 100), “os movimentos sociais passam por um refluxo, parte do processo de reforma do estado, de alianças conservadoras da burguesia nacional com forças hegemônicas do capital”,²⁷ trata-se, portanto da contracorrente neoliberal.

Mesmo nesse contexto, será a partir da década de 2000 que se iniciará um processo de articulação da política urbana. Em 2001, é aprovado o Estatuto das Cidades, lei Nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Segundo Ferreira (2009), o Estatuto se constitui como uma significativa vitória do Movimento de Luta pela Reforma Urbana. Deste modo:

O Estatuto da cidade regulamenta instrumentos de controle do uso e ocupação do solo e de regularização fundiária que podem dar aos poderes públicos municipais uma nova possibilidade de resgatar para a sociedade a valorização provocada por seus próprios investimentos em infraestrutura urbana, e de induzir a utilização de imóveis vazios em áreas urbanas retidas para especulação (FERREIRA, 2006, p. 23).

²⁷ As orientações do Fundo Monetário Internacional interferem decisivamente no ordenamento das políticas sociais no Brasil (MARICATO, 2008, p. 100).

Conforme Maricato (2006, p. 214), esse Estatuto “forneceu uma nova base jurídica para a política urbana no Brasil, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.” Nessa perspectiva, Grazia (2003, p. 65) afirma que “o Estatuto das Cidades vem retomar e fortalecer um instrumento que estava em desuso que é o planejamento urbano através do Plano Diretor”. Vale ressaltar que o Estatuto constitui-se em um instrumento democrático para a gestão das cidades em atenção à realidade brasileira, onde se objetiva garantir o direito à moradia digna e ao acesso aos equipamentos de consumo pela classe trabalhadora. Assim:

Os vínculos entre território, a cidade e a cultura democrática construídos a partir de práticas concretas de planejamentos participativos, em todo o país, refletiu a necessidade de se institucionalizar esse instrumento. [...] No sentido de possibilitar que as poucas práticas específicas construídas pudessem ser potencializadas e se transformasse em processos realmente enriquecedores da vida democrática nas cidades (GRAZIA, 2003, p. 65).

Para que o Estatuto das Cidades de fato cumpra seu papel de instrumento da garantia de direitos, é necessário que instrumentos fiscalizadores venham exercer o seu papel de garantir que de fato haja o planejamento a partir da realidade das cidades brasileiras, principalmente que se construa uma nova política nos municípios brasileiros, que se ultrapassem as bases do clientelismo, do “favor”, pois a sociedade civil tem que fazer valer e cobrar do Estado o que está na Constituição Brasileira, no que condiz às políticas públicas que minimizem as expressões da questão social.

O ano de 2002 é histórico para o processo de democratização do Brasil, pois é eleito Luís Inácio Lula da Silva para presidente – sindicalista e ligado às forças mais progressistas daquele momento – essa vitória representa um marco para a classe trabalhadora, haja vista que o projeto de governo do Partido dos Trabalhadores/PT fora construído com o apoio dos trabalhadores, intelectuais, organizações não governamentais, enfim, uma gama de sujeitos sociais. Dessa forma, brotou-se a esperança que se iniciava a construção de uma sociedade justa.

No âmbito da Reforma Urbana, em 2003, é criado o Ministério das Cidades, órgão gestor, coordenador da Política de Desenvolvimento Urbano em suas diversas áreas. Vale ressaltar que a criação do Ministério das Cidades foi um importante acontecimento na Política de Desenvolvimento Urbano, em especial no que se refere à política habitacional brasileira, pois como afirma Maricato (2006), o referido ministério “veio ocupar um vazio institucional”.²⁸

²⁸ De acordo com Maricato (2006), O Ministério das Cidades teve sua criação fundamentada pelas lutas dos movimentos sociais de Reforma Urbana desde a década de 70 do século XX, o que será um avanço na

Segundo Bonduki (2008, p. 96), a criação do Ministério:

É histórica não só por que ele é o mais importante órgão nacional responsável pelo problema da moradia desde a extinção do BNH, como porque sua concepção, que pressupõe um tratamento integrado da questão urbana, representa um avanço em relação à tradicional fragmentação que tem sido regra na gestão pública.

O Ministério das Cidades integraliza, de acordo com Maricato (2006), os três principais problemas sociais que afetam as populações urbanas: a moradia; o saneamento ambiental – água, esgoto, drenagem, coleta e destinação de resíduos sólidos; transporte, mobilidade e trânsito. Deste modo, o Ministério das Cidades,²⁹ tornou-se órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e da Política Nacional de Habitação (BONDUKI; ROSSETO; GHILARDI, 2009).

No ano de 2004, o Conselho Nacional das Cidades aprova a Política Nacional de Habitação-PNH. De acordo com Bonduki, Rosseto e Ghilardi (2009, p. 31):

A Política Nacional de Habitação é coerente com a Constituição Federal, que considera a habitação um direito do cidadão, com o Estatuto das Cidades, que estabelece a função social da propriedade e com as diretrizes do atual governo, que preconiza a inclusão social, a gestão participativa e democrática. Neste sentido, visa promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população.

De acordo com Maricato (2006, p. 216), a Política Nacional de Habitação depende fundamentalmente de três eixos: “política fundiária, política financeira e estrutura institucional”.³⁰ Além disto, a PNH deve articular e qualificar os diferentes entes federativos para planejar estratégias em âmbito nacional para minimizar a problemática urbana (BONDUKI, 2008)

proposição de uma Política de Desenvolvimento Urbano Democrática. Mas os limites do Estado Capitalista para a institucionalização de uma PNH de fato democrática é visível, uma vez que, as ações voltadas para atender as frações de classe trabalhadora não são prioridades para o Estado capitalista.

²⁹ Segundo Bonduki (2008, p. 97), apesar do avanço na instituição do Ministério das Cidades, uma das suas “debilidades é sua fraqueza institucional, uma vez que a Caixa Econômica Federal, agente operador e principal agente financiador dos recursos do FGTS, é subordinada ao Ministério da Fazenda. Em tese, o Ministério das Cidades é responsável pela Gestão da política habitacional, mas, na prática, a enorme capilaridade e poder da Caixa, presente em todos os municípios do País, acaba fazendo que a decisão sobre a aprovação dos pedidos de financiamento e acompanhamento dos empreendimentos seja sua responsabilidade”. Sob essa asserção, compreende-se que a Caixa Econômica Federal exerce grande poder de decisão com relação ao financiamento da PNH nos municípios brasileiros.

³⁰ De acordo com Maricato (2011, p. 07), a “Política Nacional de Habitação incorporou as proposições do projeto moradia – uma proposta de política habitacional desenvolvida no ano 2000 no Instituto Cidadania, a pedido de Lula que acompanhou a elaboração – o projeto moradia enfatizava o caráter urbanístico da questão da moradia”. Mas o que ocorre é a intocabilidade da base fundiária urbana, o que “compromete a noção de desenvolvimento urbano” (p. 10).

Os princípios da Política Nacional de Habitação de acordo com Bonduki, Rosseto e Ghilardi (2009, p. 32-33), são:

Direito à moradia, enquanto direito individual e coletivo; Moradia digna com direito e vetor de inclusão social; Função social da propriedade urbana; Questão habitacional como uma política de Estado; Gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade; articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais.

Dentro do exposto, Maricato (2006) afirma que é necessário articular ações de ampliação do mercado privado à classe média, para evitar, segundo a autora, que a classe média se aproprie dos recursos públicos de interesses sociais, como aconteceu na época do BNH/SFH.

Em junho de 2005, é regulamentado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS através da Lei Nº 11.124, que criou também o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS.³¹ Este sistema é voltado para a população de baixa renda, com rendimento de até três salários mínimos.³²

O SNHIS é organizado a partir da montagem de uma estrutura institucional, composta por uma instância central de coordenação, gestão e controle, representada pelo Ministério das Cidades, além do conselho gestor do FNHIS, por agentes financeiros e por órgãos e agentes descentralizados (BONDUKI; ROSSETO; GHILARDI, 2009, p. 36).

Ainda de acordo com os autores acima, para aderir ao SNHIS, é necessária a assinatura de um termo de adesão, onde Estados, Municípios e Distrito Federal se comprometam constituir “um fundo local de natureza contábil, específico para a Habitação de Interesse Social” (BONDUKI; ROSSETO; GHILARDI, 2009, p. 36).

Nessa conjuntura definida, a estrutura do SNHIS federal deverá ser seguida pelos municípios brasileiros, no que tange a criação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, do conselho gestor deste fundo, e principalmente, do conselho municipal de habitação que garanta o processo democrático das políticas públicas de habitação em âmbito local, para assim, elaborar os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e mediante

³¹ O SNHIS/FNHIS estão direcionados à população de baixa renda. São resultados do projeto de lei de iniciativa popular apresentado ao congresso nacional em 1991. Os recursos que compõem o FNHIS são dotações da OGU, classificados na função habitação, recursos do FAS (Fundo de apoio ao desenvolvimento social) (BONDUKI; ROSSETO; GHILARDI, 2009, p.4).

³² De acordo com Bonduki, Rosseto e Ghilardi (2009), o FNHIS é composto por recursos do: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; Fundo de Garantia por Tempo de Serviço; Fundo de Amparo ao Trabalhador. Segundo os autores existem ainda recursos provenientes do Fundo de Arrendamento Residencial e do Fundo de Desenvolvimento Social.

apresentação de propostas, os municípios possam acessar os recursos federais destinados à provisão de Habitação de Interesse Social- HIS.

Maricato (2006, p. 217) expõe que o Sistema de Habitação é dividido em dois subsistemas: “Subsistema de mercado e subsistema de Habitação de Interesse Social”. Percebe-se assim, que a política é estratégica também para o capital, pois é pensada uma política habitacional através do financiamento, o que pode gerar uma contradição no acesso aos recursos para a obtenção das unidades habitacionais, uma vez que as frações da classe trabalhadora não possuem recursos suficientes para arcar com despesas de uma moradia digna, e assim conseqüentemente, a política habitacional vai atender a quem pode pagar.

Em dezembro de 2008 é finalizada a elaboração do Plano Nacional de Habitação – PlanHab. De acordo com Bonduki, Rosseto e Ghilardi (2009, p. 45):

O PlanHab é um dos instrumentos previstos para a implementação da nova política nacional de habitação. O principal objetivo é planejar as ações públicas e privadas, no médio e longo prazo, com o propósito de formular uma estratégia do governo federal para enfrentar as necessidades habitacionais do país.

No ano de 2007, é lançado o Programa de Aceleração do Crescimento-PAC. Segundo Santana *et al* (2010, p. 242) o PAC objetiva tanto o desenvolvimento econômico, quanto o social do país, “a partir de três expectativas: a aceleração do crescimento econômico; o aumento de empregos, diretos e indiretos; a melhoria das condições de vida da população”.

De acordo com Leitão (2009, p. 218), o governo brasileiro lançou o PAC para atenuar os efeitos da crise estimulando o crescimento econômico do país “associando investimentos em infraestrutura a medidas institucionais (de estímulo ao crédito e ao financiamento, de melhoria do ambiente de investimento)”.

Conforme análise acima, o PAC é lançado para combater a crise econômica mundial, mas em contrapartida, está direcionado também ao atendimento às carências de infraestrutura social do país, conforme Leitão (2009, p. 257):

Os projetos do eixo de infraestrutura social e urbana previstos no PAC correspondem a investimentos propostos tanto pelo governo federal (que é o caso do Programa Luz para Todos), como projetos em que os governos estaduais e municipais são proponentes e executores das obras (nos setores de habitação e saneamento).

A compreensão da lógica do PAC³³ é primordial para entendermos o cenário contemporâneo em que está inserido o trabalho social. Santana et al (2010, p. 245) afirmam que “vale refletir até que ponto a sistemática adotada pelo PAC será diferenciada da lógica histórica da política habitacional que mais favorece o capital imobiliário e não atende às demandas da maioria da população”.

A partir do exposto, identificam-se os avanços na política de desenvolvimento urbano no Brasil – a partir do mandato do PT – especificamente na política de habitação, pois segundo Bonduki (2009, p. 08) “Com avanços e recuos, o governo Lula, marca um ponto de inflexão nas políticas de habitação do país”.

Mas compreende-se as contradições nos processos de construção dessa política, principalmente a partir de 2005, com a mudança do Ministro Olívio Dutra do Ministério das Cidades³⁴ - cuja equipe era composta por profissionais comprometidos com o ideário da Reforma Urbana - pelo ministro indicado por um partido conservador, o que representará um retrocesso na formulação da política urbana no Brasil.³⁵ Segundo Maricato (2011, p. 26):

A primeira equipe que compôs o time que dirigiu o Ministério das Cidades resultou numa convergência de militantes sindicalistas, profissionais e acadêmicos com participação anterior em experiências de administração pública e muito prestigiados no meio técnico e acadêmico, além de forte inserção nos Movimentos Sociais Urbanos.

Deste modo, o que se percebe no processo de construção da política urbana no Brasil, em especial na política habitacional, são processos de avanços e recuos, haja vista que apesar da criação do Ministério das Cidades para articular e integrar a política urbana no Brasil, é a Casa Civil da Presidência da República que irá concentrar o “desenho da grande política (PAC, Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV),” diminuindo o poder de planejamento e implementação do Ministério das Cidades (MARICATO, 2011, p. 43)

Assim, a partir de 2005, - com a saída de alguns profissionais envolvidos com os princípios democráticos da luta pela reforma urbana, que ocupavam cargos de planejamento

³³ A análise do Programa de Aceleração do Crescimento, além de outras referências, encontra-se na Tese de Doutorado: LEITÃO, Karina Oliveira. **A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: Um estudo a partir do PAC no estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do País.** 2009, 285f, tese de doutorado – Pós Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

³⁴ De acordo com Bonduki (2008, p. 97-98), “Vários técnicos comprometidos com esta agenda deixaram o governo, o que fragilizou o avanço institucional numa perspectiva mais progressista”. Maricato (2011, p. 42-43) afirma que “o Ministério das Cidades foi um dos que foram sacrificados em nome da ampliação do apoio ao governo no congresso nacional, não permaneceu, portanto, com as forças progressistas”.

³⁵ Segundo Coutinho (2006, p. 157), o governo Lula “dá uma clara guinada à direita, cujo exemplo mais emblemático talvez seja a substituição, no Ministério das Cidades, de Olívio Dutra por um nome indicado por Severino Cavalcanti do Partido Progressista”.

do Ministério das Cidades - ocorre o fortalecimento das forças conservadoras e neoliberais à equipe inicial desse Ministério, pois:

A resistência oferecida pela equipe inicial do Midades contra as restrições arbitrárias e radicais na condução do orçamento federal [...] e sua aversão ao clientelismo observado nas emendas parlamentares [...] atraíram sobre ela críticas internas e externas ao governo. As forças neoliberais combinadas ao velho patrimonialismo reduziram muito o espaço da mudança pretendida (MARICATO, 2011, p. 51)

Diante do exposto, na contemporaneidade tem-se fragilizadas as vitórias dos movimentos sociais com relação à reforma urbana, confirmando-se a partir da proposição do programa Minha Casa Minha Vida,³⁶ proposta que não se originou do Ministério responsável, mas a partir de uma conformação de forças políticas e econômicas na Casa Civil, com vistas a garantir os interesses de alguns grupos capitalistas. Segundo Coutinho (2006, p. 152), no:

Plano programático a corrente majoritária do PT abandonou qualquer referência concreta ao socialismo. Quando fala nele, o que ocorre cada vez menos, é para dizer que o socialismo não é um novo modo de produção, uma forma inédita de sociabilidade, mas um ideal ético que nos estimula a tentar ‘melhorar’ o capitalismo, a ‘humanizar’ o mercado, considerados agora como eternos.

Em síntese, percebe-se que a Política habitacional brasileira é constituída de diversos momentos históricos, políticos e econômicos que irão delinear a intervenção estatal. Assim, a cidade capitalista reflete os elementos perversos do modo de produção capitalista, pois os trabalhadores que possuem apenas sua força de trabalho para vender aos donos dos meios de produção não são atendidos de fato pela política habitacional. Percebe-se um discurso ideológico forte sobre a produção de moradia digna aos trabalhadores, mas que na ação real do Estado não se concretiza em sua plenitude.

Nota-se que na primeira década do século XXI inicia-se um processo de articulação da política urbana, com a instituição de diversos instrumentos legais que orientará a política de desenvolvimento urbano. Cabe ressaltar que todo esse arsenal legal é conquista dos movimentos sociais, de décadas de lutas pelo direito à cidade, de forma justa e democrática. Mas os organismos multilaterais, através das políticas neoliberais, irão direcionar as políticas urbanas, ao orientarem as ações com vistas a atender um modelo de cidade para o capital, um modelo de cidade para a produção e reprodução das relações sociais mercadológicas.

³⁶ Segundo Maricato (2011, p. 67), “O PMCMV retoma a política habitacional com interesse apenas na quantidade de moradias, e não na sua fundamental condição urbana [...] o governo federal formulou a proposta em parceria com as 11 maiores empresas – construtoras e incorporadoras – promotoras de moradia”.

Conforme afirma Santana (2006, p. 110), os órgãos multilaterais que produzem esse discurso (Banco Mundial, BID) “atuam com base em um conjunto de variáveis arbitrárias que avaliam, medem e classificam as propostas de modernização urbana tendo em vista a inserção global das cidades”. Para Coutinho (2006, p. 154), as reformas propostas e implementadas pelo governo não passam “de contra-reformas, pois estão voltadas para desconstruir conquistas das classes subalternas e favorecer o capital financeiro”.

A política habitacional constitui-se ao mesmo tempo, como resultado da luta dos Movimentos Sociais, mas configura-se também, enquanto, estratégia de amenização das expressões da questão social, de amenização da luta social, e no mesmo processo faz parte de intenções da burguesia para planejar a cidade de acordo com os anseios do capital financeiro e imobiliário.

Assim, ao discutir a problemática habitacional, é necessário considerar que vivenciamos uma sociedade burguesa, de mercantilização das relações sociais, portanto considera-se a afirmativa de Engels (1988, p. 45) ao explicar que não é a solução da problemática habitacional que “imediatamente resolve a questão social, mas é a solução da questão social, isto é, a abolição do modo de produção capitalista, que tornará possível a solução da questão da habitação”.

Diante do exposto ao longo deste capítulo, compreende-se que o modo de ser do trabalho social nos projetos de intervenções urbanísticas são permeados e influenciados pelos aspectos que norteiam o atual modelo de política urbana brasileira, tornando-se necessário discutir a trajetória histórica do trabalho social para compreendermos os elementos constitutivos na contemporaneidade. Deste modo, o capítulo seguinte apresentará a trajetória histórica do trabalho social implementado nos projetos de intervenções urbanísticas do governo brasileiro.

2 TRABALHO SOCIAL: PERSPECTIVAS HISTÓRICAS E CONTEMPORÂNEAS.

A partir da criação do Ministério das Cidades, em 2003, percebe-se a articulação da política de desenvolvimento urbano, principalmente da política habitacional. Em 2007, são lançadas as instruções normativas que orientam o trabalho social em intervenções de provisão habitacional e nas intervenções de urbanização de assentamentos precários. Entretanto, as intervenções sociais em áreas de moradia da classe trabalhadora remontam a décadas anteriores da criação do Ministério das Cidades. A forma como o trabalho social se apresenta, na atualidade, faz referência às concepções e práticas de décadas anteriores, daí a relevância do recorte histórico, uma vez que para conhecer a realidade presente é necessário mergulhar na construção histórica dos processos constituintes do trabalho social na política habitacional brasileira.

Assim, este capítulo está estruturado em duas partes. A primeira, tem como objetivo central, fazer a análise acerca da trajetória histórica do trabalho social na área do desenvolvimento urbano no Brasil, para se compreender os elementos que permeiam historicamente o trabalho social. A segunda parte traz uma breve análise dos artigos publicados nos eventos científicos do Serviço Social, a saber: Jornada Internacional de Políticas Públicas – 2009 e 2011; Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social – 2008, 2010 e 2012; Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais – 2010, com o objetivo de identificar os elementos que estão sendo sistematizados e debatidos pelos profissionais envolvidos no planejamento e implementação do trabalho social.

2.1 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DO TRABALHO SOCIAL NA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

Conforme debatido no capítulo anterior, é a partir da segunda metade do século XX, que se percebe no Brasil um processo de consolidação da cidade enquanto lócus das relações sociais capitalistas. Assim, conforme Paz e Taboada (2010, p. 45), “o trabalho social em habitação deve ser compreendido no contexto da questão urbana, a partir da segunda metade do século XX”.

O trabalho social nos programas de habitação, enquanto política de governo, constituiu-se no Brasil a partir da criação do BNH, com a Política Nacional de Habitação e Saneamento (PNHS). Blank (2005) corrobora, ao afirmar que o trabalho social em habitação é definido a partir de 1975 no BNH, enquanto intervenção em âmbito nacional, através do subprograma Desenvolvimento de Comunidade – DC.

Apesar do trabalho social, em âmbito nacional, ser regulamentado a partir da criação do BNH, é importante considerar que nos finais da década de 30 e início da década de 40 verificavam-se intervenções sociais pontuais em áreas de moradia da classe trabalhadora. Deste modo, a seguir, será realizado algumas reflexões acerca do Desenvolvimento de Comunidade - DC, uma vez que o trabalho social constitui-se como modalidade do DC.

2.1.1 O Desenvolvimento de Comunidade: antecedentes históricos do trabalho social

Segundo a bibliografia utilizada neste trabalho, as ações no âmbito urbano têm seus primórdios na década de 30 e 40 do século XX. De acordo com Gomes (2006, p. 09), nesse período, “realizavam-se inquéritos familiares e levantamento nos bairros operários, pesquisando sobre as condições de moradia, as situações sanitária, econômica e moral (situação civil, promiscuidade, alcoolismo, desocupação etc.) dos moradores de favelas”.³⁷ Ressalta-se que essas atividades eram realizadas por diversos profissionais, dentre eles o Assistente Social, os quais eram demandados para “a modalidade de gestão da pobreza, marcadas pelo clientelismo, combinando proteção social e controle dos pobres”. (GOMES, 2006, p. 08).

A perspectiva de atuação baseava-se na moralização das expressões da questão social, da responsabilização dos indivíduos pelas péssimas condições de sobrevivência. As desigualdades sociais são medidas por meio de estatísticas fortemente marcadas por aspectos moralistas, em que são relacionadas à “promiscuidade” com a “precariedade de condições sanitárias” e deste modo, são levantadas as “consequências morais: a má habitação colabora

³⁷ Gomes (2006, p. 10), ao explicar as intervenções nas favelas do Rio de Janeiro, destaca a Fundação Leão XIII – criada em 1947 pelo estado e igreja para conter a ameaça comunista – como promotora de intervenções através dos centros de ação social. No entanto, apesar do discurso de promover a democracia e a promoção da população, objetivava principalmente “o controle político da população favelada”. A mesma autora destaca o papel da Cruzada São Sebastião, que realizou serviços de melhorias nas áreas de favelas do Rio de Janeiro, com a implementação de redes de luz. Mas essas ações foram mínimas se comparadas à problemática urbana que se agudiza na época.

para a existência de muitos problemas, como a delinquência, a corrupção dos costumes” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2008, p. 206). No período destacado acima, percebe-se o cariz conservador da intervenção estatal nas áreas de moradia da classe trabalhadora, onde a principal intenção era a higienização dos espaços e o controle social para conter possíveis manifestações da classe trabalhadora. Deste modo:

A ideologia que norteará a intervenção estatal e de instituições sociais da época será baseada na incapacidade do trabalhador de viver em sociedade, de responsabilização individual do alcoolismo, da própria pobreza, desse modo “o acompanhamento tradicional parte do pressuposto de uma relativa incompetência do morador em habitar uma casa, por sua incapacidade de gerir corretamente os encargos financeiros referentes a sua moradia , à forma de habitá-la” (GOMES, 2006, p. 10).

A partir da década de 40 e início da década de 50 do século XX, principia no Brasil um processo de difusão da perspectiva de Desenvolvimento de Comunidade – DC para as intervenções sociais nas áreas de moradia da classe trabalhadora. Souza (1993, p. 15) destaca que o “DC é apreciado e requisitado pelas instituições do setor público como estratégia da política global de modernização desenvolvimentista”.³⁸ O DC insere-se numa conjuntura de pós 2ª Guerra Mundial, constituindo-se enquanto parte da política expansiva dos organismos multilaterais; é nesse período que “o governo americano promove extenso programa de Assistência técnica aos países pobres e, em especial aos da América Latina”,³⁹ onde a ONU definirá as diretrizes para o desenvolvimento desses países, dentre eles, o Brasil (SOUZA, 1993, p. 42).

Compreender o cenário no qual se insere o DC⁴⁰ é fundamental para entendermos a lógica dessa intervenção, enquanto parte da política social. De acordo com Souza (1993, p. 43):

³⁸ Segundo Gomes (2006, p. 12), a principal influência dessa intervenção foi o movimento Economia e Humanismo, liderado por Luis Joseph Le Bret, que coordenou durante os anos 50 trabalhos no âmbito do planejamento urbano e regional. Le Bret influenciou o Serviço Social através de José Arthur Rios. Dessa forma “membro da equipe de Economia Humana, Rios tornou-se, em 1952, coordenador da campanha nacional de educação rural no quadro do Serviço Social fundado por Vargas [...] o trabalho de Rios também se destaca no âmbito governamental, através do Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-higiênicas – SERFHA. Sob o comando de Rios, o SERFHA procurou entre 1961 e 1962, a aproximação com as favelas, estimulando, também, a formação de Associações de Moradores (até maio de 1962, criaram-se mais de 75 associações) [...] A política oficial em relação as favelas nesse período, por um breve espaço de tempo, humanizou-se.” Apesar do conteúdo diferenciado da atuação de Rios, ainda continha um “conteúdo moralizador relativo a uma ordem social cristã”.

³⁹ Segundo Ammann (2003, p. 30), no caso do Brasil, já em 1942 é celebrado um convênio entre o “Brasil e os Estados Unidos para incremento da produção de gêneros alimentícios em nosso país, como resposta certamente à preocupação de que os povos famintos têm mais receptividade à propaganda comunista. [...] Segue-se, em 1945, o acordo sobre a educação rural, que prepara mais diretamente a entrada do DC no país”.

⁴⁰ Souza (1993, p. 14-15) afirma que “a ação do DC busca seus estímulos iniciais em processos sociais que podem ser analisados sob dois ângulos: o dos Movimentos Sociais – contribuir como procedimento técnico-

Na América Latina, as preocupações da ONU para com as áreas subdesenvolvidas se aliam às preocupações da OEA e do governo americano. Expande-se assim, o DC no final da década de 50, numa perspectiva de modernização dos diversos setores de vida das populações subdesenvolvidas. Esta expansão traz como consequência a abertura de um mercado de consumo para os produtos industrializados e a modernização da mão de obra para preencher as exigências do mercado de trabalho penetrado pelo capital monopolista (SOUZA, 1993, p. 43).

Ammann (2003, p. 19) expõe que o DC “representa uma ideologia e uma política proposta por organismos internacionais, absorvida e difundida pelas classes dirigentes e pelas organizações privadas, com a mediação de seus intelectuais recebendo amplo respaldo do Estado no Brasil”.

No entanto, segundo Souza (1993), apesar do trabalho nas comunidades enquanto processo técnico metodológico ter chegado ao Brasil na década de 40⁴¹, é somente nas décadas de 50 e 60 do século XX que ocorre a disseminação enquanto prática. Assim:

O DC passa a ser discutido no Brasil, sobretudo a partir de alguns eventos de natureza internacional aqui realizados, como o método de trabalho destinado às regiões subdesenvolvidas. Não se pode organizar a comunidade sem que esta possua os recursos necessários de desenvolvimento. Este é um argumento que no Brasil se usa a favor do DC. A questão terminológica é obra de algumas discussões, mas enfim o DC aos poucos assume o lugar da organização de comunidade. (SOUZA, 1993, p. 45)

O DC se fortalecerá a partir da década de 50 com a política desenvolvimentista que influenciou decisivamente na intervenção do espaço urbano, principalmente em áreas de moradia da classe trabalhadora, com vistas a conter o socialismo e manter a hegemonia burguesa no Brasil. Segundo Iamamoto e Carvalho (2008, p. 341):

metodológico que ajuda na mobilização e organização popular em seus enfrentamentos e em suas ações, e assim contribuir para a ampliação das condições de cidadania; e o da Política Social – as áreas de moradia passam a se destacar pelas próprias exigências de consumo formuladas pela industrialização. Esta gera, por um lado, exigências de modernização dos hábitos e costumes em virtude da ampliação do consumo dos bens industrializados, por outro, exigências de preparação e aperfeiçoamento da mão-de-obra em seus aspectos técnicos e disciplinares, para possível incorporação da população pobre ao mercado de trabalho”.

⁴¹ De acordo com Iamamoto e Carvalho (2008, p. 345), “as iniciativas vinculadas ao Desenvolvimento de Comunidade apresentam nesse período franco desenvolvimento com o surgimento de uma série de organismos e a realização de importantes seminários. Esses organismos desenvolverão programas que buscam sua inspiração na experiência norte-americana. Estarão, essencialmente, baseados em técnicas de Desenvolvimento de Comunidade e perseguem a modernização da agricultura brasileira, tendo por estratégia a Educação de Adultos. Três seminários realizados nesse período, (o Seminário sobre Desenvolvimento de Comunidade, com patrocínio da O.E.A – 1951; o Seminário Regional de Bem-Estar Rural – 1953; e o Seminário de Educação de Adultos para o Desenvolvimento de Comunidade – 1957), desempenham papel extremamente importante para que o desenvolvimento de comunidade se solidifique enquanto nova opção de política social para atuar nos meios sociais marginalizados pelo desenvolvimento econômico”.

A ideologia desenvolvimentista⁴² se define, assim, por meio da busca da expansão econômica, no sentido de prosperidade, riqueza, grandeza material, soberania, em ambiente de paz política e social, e de segurança – quando todo o esforço de elaboração de política (política econômica) e trabalho são requeridos para eliminar o pauperismo, a miséria, elevando-se o nível de vida do povo como consequência do crescimento econômico atingido.

Ressalta-se que o DC é adotado primeiramente enquanto metodologia básica de trabalho para o Serviço Social rural, diante das tensões e conflitos acerca da questão rural no início da década de 1950 (SOUZA, 1993). Mas diante das mudanças societárias em curso, novas determinações influenciaram para o avanço da problemática urbana, como o processo de industrialização e a crescente aglomeração urbana. A partir da década de 1960⁴³, “tem incremento no Brasil o DC em áreas urbanas, com programas gerais; planejamento e programas visando a determinados problemas ou campos” (AMMANN, 2003, p. 86).

A inserção das técnicas de DC no país ocorre através de:

Programas e seminários patrocinados por organismos internacionais – sob a bandeira da modernização do meio rural através da educação de adultos [...] Sob a influência das regras da obsolescência programada de ideias e concepções formuladas e exportadas pela indústria do conhecimento norte-americana, as técnicas de DC passam a ser aplicadas crescentemente em programas diversos, até constituir-se em elemento de importância na política assistencial do governo central (AMMANN, 2003, p. 86).

⁴² Jamamoto e Carvalho (2008, p. 356) afirmam que “na ideologia desenvolvimentista o crescimento econômico passa a constituir solução para os problemas da nação, interessando a todos e a todos beneficiando com seus frutos. É nesse aspecto que se pode analisar as inversões presentes na ideologia, situando-a no plano da dominação”.

⁴³ É neste período também que, de acordo com Netto (2007, p. 142), inicia-se o processo de erosão do Serviço Social tradicional. Segundo o autor, o cenário é o “exaurimento de um padrão de desenvolvimento capitalista – o das ‘ondas longas’ de crescimento, que vinham seguras desde o fim da Segunda Guerra Mundial e encontram seu último momento de vigência precisamente na década de sessenta [...] começam a cristalizar-se reivindicações referenciadas a categorias específicas (negros, mulheres, jovens), à ambiência social e natural (a cidade, o equipamento coletivo, a defesa dos ecossistemas. [...] Esta contestação procede, como é óbvio, do exterior da profissão; indiretamente, a parte da movimentação social que caracteriza o período; diretamente, arranca dos segmentos sociais que padecem a intervenção imediata dos assistentes sociais. Sua conversão em efervescência profissional interna deve-se à convergência de três vetores que afetam a reprodução da categoria profissional: Primeiro, a revisão crítica que se processa na fronteira das ciências sociais. Os insumos ‘científicos’ de que historicamente se valia o Serviço Social e que forneciam a credibilidade ‘teórica’ do seu fundamento com a chancela das disciplinas sociais acadêmicas viam-se questionadas no seu próprio terreno de legitimação original. Segundo, o deslocamento sociopolítico de outras instituições cujas vinculações com o Serviço Social são notórias: as Igrejas – a católica, em especial, e algumas confissões protestantes. [...] No adensamento de alternativas de interpretação teológica que justificavam posturas concretamente anticapitalistas e antiburguesas e na permeabilidade de segmentos da alta hierarquia a demandas de reposicionamento político-social advindas das bases e do ‘baixo clero’. Terceiro, o movimento estudantil: condensadamente, ele reproduz no molde particular da contestação global característica da sua intervenção, todas as alterações que indicamos e as insere perturbadoramente no próprio *locus* privilegiado da reprodução da categoria profissional: as agências de formação, as escolas. Parece claro que, também no marco do Serviço Social, a erosão das formas tradicionais da profissão (e das suas legitimações) foi dinamizada pelo protagonismo discente – e a ‘rebelião juvenil’ foi aí tanto mais eficiente quanto mais capaz se mostrou de atrair para as suas posições estratos docentes.” (p. 143, 144,145) No entanto, “a perspectiva burguesa da ‘modernização’ por vias ditatoriais ou do seu puro congelamento repressivo acabou por impor-se, derrotando as alternativas democráticas que apostavam nas vias reformistas e revolucionária” (p. 147).

Ainda na década de 50, a ONU divulga o DC como medida para a integralização da sociedade aos planos do governo. No entanto, as orientações dos organismos multilaterais se guiam por uma perspectiva de:

Visão acrítica e aclassista, quando, por exemplo, isenta o trabalho social de qualquer envolvimento político, deixando permanecer sem crítica as estruturas responsáveis pelas desigualdades sociais e quando dissimula a divisão social do trabalho, cobrindo a realidade com o manto da identidade de valores, interesses e objetivos (AMMANN, 2003, p. 32).

Diante disto, torna-se necessário a intervenção estatal para garantir as exigências do capitalismo monopolista,⁴⁴ e o governo JK cumpre o papel neste sentido, pois iniciar um processo de adequação dos órgãos públicos por uma “política de modernização dos valores e atitudes da população, de modo a ampliar o mercado de consumo e instrumentalizar técnica e disciplinarmente o mercado de trabalho disponível”⁴⁵ (SOUZA, 1993, p. 47).

O DC será concebido enquanto meio de alcançar o equilíbrio e harmonia, pois é tido como “processo através do qual os esforços do próprio povo se unem aos das autoridades governamentais, com o fim de melhorar as condições econômicas, sociais e culturais das comunidades, integrar essas comunidades na vida nacional e capacitá-las a contribuir plenamente para o progresso do país” (AMMANN, 2003, p. 32).

Nesta conjuntura, o DC teve papel fundamental no Brasil – haja vista a “ameaça comunista” que preocupava os países capitalistas – contribuindo de forma decisiva na manutenção da ideologia burguesa no Brasil. Souza (1993, p. 41) destaca que:

⁴⁴Segundo Netto (2006, p. 19-20), “a constituição da organização monopólica obedeceu à urgência de viabilizar um objetivo primário: o acréscimo dos lucros capitalistas através do controle dos mercados. Essa organização – na qual o sistema bancário creditício tem o seu papel econômico-financeiro substantivamente redimensionado – comporta níveis e formas diferenciadas que vão desde 'acordo de cavalheiros' à fusão de empresas [...] o capitalismo monopolista recoloca, em patamar mais alto, o sistema totalizante de contradições que confere à ordem burguesa os seus traços basilares de exploração, alienação e transitoriedade histórica [...] repondo estes caracteres em nível econômico-social e histórico-político distinto, porém, a idade do monopólio altera significativamente a dinâmica inteira da sociedade burguesa”.

⁴⁵Segundo Ammann (2003, p. 59), “o plano do governo JK assegura que o desenvolvimento econômico terá como consequência a eliminação da pobreza e sua perspectiva de mudança se manifesta pelo reconhecimento de que se impõe ampla reforma do sistema educacional do país: pelo estímulo à emergência de novos setores da economia pelo investimento em áreas até então inexploradas pelo incentivo ao surgimento de novas hegemonias – desde, entretanto, que este se processe nos limites da classe dominante, bem como se respeitem a estrutura de classes e o modo de produção que a sustenta.” De acordo com Souza (1993, p. 81), no Brasil, “os novos projetos econômicos que se implantam no país a partir do governo Kubitschek implicam politicamente a redefinição de formas mais eficazes de dominação. A dominação se realiza, sobretudo através da aceitação e é mais plena e maior quanto mais as ideologias e práticas políticas em geral levam os segmentos majoritários da população a aceitarem a dominação e a exploração”.

O encaminhamento e prestação dessa ajuda impõe que se pense e formule um processo apropriado e eficaz de liberdade desses recursos. Ante essa demanda, os elementos instrumentais da ação comunitária são detetados e passam a compor a concepção que se formula para essa metodologia necessária de trabalho que termina sendo identificada como DC [...] O DC passa a compor o quadro de referência das estratégias que se buscam para a ação de um país sobre outros.

Compreende-se que o DC, conforme a conjuntura histórica, corresponde a um instrumento de manutenção dos interesses burgueses na intervenção do espaço urbano, principalmente nas áreas de moradia da classe trabalhadora, criando consensos entre a população na aceitação dos projetos implementados pelo Estado capitalista. Souza (1993, p. 41) elenca alguns fatores que confluem para o DC, a saber:

- A chamada Guerra Fria entre países capitalistas e socialistas;
- A onda de Nacionalismo assumido pelos países subdesenvolvidos;
- Os conflitos sociais internos e externos presentes aos diversos países subdesenvolvidos, pondo em questão a ordem social estabelecida;
- Os missionários educadores que, nas aldeias e comunidades, se ocupam dos ensinamentos de ofícios a meninas e meninos. Estes ensinamentos demonstram as possibilidades de uma visão ampliada sobre outros grupos;
- As ideias humanistas de Gandhi que, em 1937, apresenta um plano de educação básica a ser operado nas comunidades.

Segundo Gomes (2006, p. 13), “o fortalecimento das mobilizações populares encontrou terreno propício à sua expansão na conjuntura política que marcou o período de 1961 a 1964,⁴⁶ nos governos de Jânio Quadros e João Goulart”.⁴⁷ Assim:

⁴⁶ De acordo com Netto (2007, p. 140), “vislumbra-se, no primeiro lustro dos anos sessenta, um duplo e simultâneo movimento: o visível desprestígio do Serviço Social ‘tradicional’ e a crescente valorização do que se parecia transcendê-lo no próprio terreno profissional, a intervenção no plano ‘comunitário’. [...] divisivam-se três vertentes profissionais – uma corrente que extrapola para o desenvolvimento de comunidade os procedimentos e as representações ‘tradicionais’ [...] o Desenvolvimento de Comunidade numa perspectiva macrosocietária, supondo mudanças socioeconômicas estruturais, mas sempre no bojo do ordenamento capitalista; e, enfim, uma vertente que pensa o Desenvolvimento de Comunidade como instrumento de um processo de transformação social substantiva, conectado à libertação social das classes.” Este cenário social é palco do processo de renovação do Serviço Social que é “o conjunto das características novas, que no marco das constrições da autocracia burguesa, o Serviço Social articulou, à base do rearranjo de suas tradições e da assunção do contributo de tendência do pensamento social contemporâneo, procurando investir-se como instituição de natureza profissional dotada de legitimação prática, através de respostas a demandas sociais e da sua sistematização, e de validação teórica, mediante a remissão às teorias e disciplinas sociais” (p. 131). Considera-se, segundo Netto (2007), 3 vertentes principais do processo de renovação do Serviço Social: a perspectiva modernizadora, reatualização do conservadorismo e intenção de ruptura. De acordo com Iamamoto e Carvalho (2008, p. 339), é na “década de 1960 que se observa a existência de um meio profissional em franca expansão. No decorrer desses anos, a profissão sofrerá suas mais acentuadas transformações, modernizando-se tanto o agente como o corpo teórico, métodos e técnicas por ele utilizados”.

⁴⁷ De acordo com Ammann (2003, p. 65), “Ao assumir a direção do país, João Goulart amplia o espaço concedido à luta pelas transformações estruturais e institucionais da sociedade brasileira, quando postula as reformas: agrária, urbana, tributária, administrativa, política, bancária e universitária”. Diante desse cenário, segundo a autora “proliferam os movimentos políticos que chamam por reformas. Além das ligas camponesas e dos sindicatos rurais, expande-se outros órgãos com atuação no campo e na cidade: Movimento de Educação de base, Centros Populares e outros”.

A miséria e pobreza, superadas no e pelo desenvolvimento, são apenas uma etapa transitória para o destino final, quando a riqueza será patrimônio de todos – grupos sociais ou nações. Por outro lado, miséria e pobreza devem ser superadas, pois podem constituir-se em focos de descontentamento social, facilmente exploráveis pelo comunismo e ideologia materialista, podendo transformar-se em meios que ameacem a democracia (IAMAMOTO; CARVALHO, 2008, p. 342)

Segundo Wanderley (1998, p. 30), no período de 60-64, do século XX, as práticas de DC implementadas e divulgadas apresentam duas perspectivas diferenciadas, a saber: de um lado a continuidade das influências funcionalistas que “reproduzem um desenvolvimento de comunidade ortodoxo de caráter acrítico, apolítico e aclassista. A comunidade é concebida como unidade consensual, onde se postula a integração do sistema a harmonia”, onde as ações implementadas não colocam em evidência as desigualdades sociais engendradas na ordem do capital, na qual os capitalistas subtraem a riqueza socialmente produzida; do outro lado, tem-se a emergência de movimentos conceituados como “ensaios de um DC heterodoxo – que concebem a participação em uma perspectiva crítica e postulam mudanças estruturais na sociedade (centro populares de cultura, originários de experiências da UNE; movimento de cultura popular Paulo Freire, etc.)”

No entanto, esse processo de emergência e efervescência dos movimentos sociais é obstruído pelo golpe militar de abril de 1964. Com o governo autocrático burguês, é criado o Banco Nacional de Habitação e a instituição responsável pelos “programas para a população de baixa renda foram as Companhias de Habitação”⁴⁸ (GOMES, 2006, p. 14). Nesta conjuntura, o DC⁴⁹ assume um papel de “amenizador” das expressões da questão social, mas com vistas a alcançar a harmonia, equilíbrio e a integração da sociedade sem questionar as estruturas que sustentam a ordem burguesa. Nessa perspectiva:

Tanto quanto os centros sociais rurais, os da área urbana são inspirados na Organização Social de Comunidade, postulando as normas e a ideologia dos países e das classes dominantes: casa do povo, onde é possível um intercâmbio harmônico

⁴⁸ Halanda (2011, 75) afirma que no período da autocracia burguesa “durante a estruturação da primeira política nacional de habitação capitaneada pelo BNH, a Lei Estadual nº 3.282 de 13/04/1965 criou a Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB-PA), com o objetivo de executar o Plano Habitacional conforme disposto no âmbito federal (PARÁ, 1965). A atuação da COHAB-PA, desde sua criação até o fechamento do BNH, demonstra as oscilações da política implementada por aquele Banco: iniciando a produção de moradias no período de 1964-1969; ampliando os resultados entre 1970-1974; reduzindo significativamente entre 1973-74”.

⁴⁹ Segundo Souza (1993, p. 43), “o reconhecimento oficial do desenvolvimento comunitário é um importante elemento para a sua institucionalização. Nas justificativas e discursos que são formulados, a perspectiva é a do reconhecimento e valorização da ação comunitária; em nível de prática, no entanto, a tendência dominante é, tão somente, pôr em destaque a sua instrumentalidade desligada da demanda comunitária. A demanda privilegiada é aquela que responde às exigências de modernização e desenvolvimentismo que algumas nações tentam implementar. Apesar da tendência dominante assumida pelo DC, algumas práticas retomam a dinâmica da ação comunitária como característica básica desse processo metodológico de ação em comunidades”.

entre as pessoas, 'sem distinção de raça, religião e filiação política'; unidade polivalente capaz de oferecer a uma localidade todo tipo de assistência e de serviço – alfabetização, educação sanitária, formação profissional, lazer, esporte, etc. – serviços estes que, necessários à reprodução da força de trabalho, tentam (sem conseguir) compensar os déficits deixados pela crescente exploração dessa força, no âmbito do processo produtivo (AMMANN, 2003, p. 87).

O governo autocrático necessita de legitimação para a consolidação dos seus interesses. Neste sentido, ficaria sob responsabilidade da política social, a eliminação das barreiras culturais às “inovações” e a criação de um ambiente favorável ao crescimento econômico, onde os serviços “serviços de tipo social como educação, saúde, habitação, assistência etc., representa um ingrediente coadjuvante do bom desempenho econômico, porquanto contribui para a reprodução e maior produtividade da força de trabalho” (AMMANN, 2003, p. 105-106).

Conforme Netto (2007, p. 30-31),

A projeção histórico-societária de que deveria encarregar-se o Estado ditatorial estava inscrita, como necessário desenvolvimento da sua programática econômica-política, já na implementação da continuidade do padrão de desenvolvimento dependente e associado – tratava-se de operar para a criação, no espaço nacional, das condições ótimas, nas circunstâncias brasileiras para a consolidação do processo de concentração e centralização de capital [...] benesses ao capital estrangeiro e aos grandes grupos nativos.

De acordo com Souza (1993, p. 48) o DC, a partir do golpe militar de 1964, é legitimado e “assume novas perspectivas, pois diante de um novo cenário político impõem-se redefinições, que nas instituições públicas, passa a se estruturar como tecnologia executiva da política social governamental em nível das comunidades locais de vivência da classe trabalhadora”. Esse processo é parte da nova política habitacional instituída pela autocracia burguesa, através do BNH. Desse modo, é necessário compreender o trabalho social no cenário de políticas sociais assistencialistas e repressivas. Segundo Behring e Boschetti (2010, p. 137), a política nacional de habitação implementada pelo governo autocrático burguês tinha o objetivo de:

Impulsionar a economia por meio do incremento da construção civil na construção de moradias populares [...] Combinava-se essa política a criação de fundos de indenizações aos trabalhadores e que constituíram mecanismos de poupança forçada para o financiamento da política habitacional, dentre outras.

É nesse cenário que o DC torna-se um processo de prestação de serviços para as comunidades alvo das intervenções governamentais, assumindo um caráter meramente burocrático, deste modo, após o golpe militar de 1964 ocorre a institucionalização do DC em

nível federal, estadual e municipal e os “programas implantados pelo governo militar traziam em seu bojo uma concepção utilitária de desenvolvimento de comunidade” (WANDERLEY, 1998, p. 34).

O DC desempenhou papel fundamental na implementação das políticas sociais do governo autocrático, mas é apenas na década de 1970 com o II Plano de Desenvolvimento – PND, que os espaços urbanos ocupados pela classe trabalhadora são colocados em foco pela política social, ainda que no plano discursivo. Assim, “O DC é considerado um dos meios de trabalho de interferências nessas áreas através da política social, a qual evoca a participação popular como condição importante para se chegar ao desenvolvimento global do país” (SOUZA, 1993, p. 15).

Segundo Wanderley (1998, p. 34), o que acontecia era a “utilização do DC como instrumento otimizador dos recursos governamentais através da utilização gratuita da força de trabalho das comunidades locais”. No entanto, Silva (1983) destaca que além do caráter funcional dado ao DC, é importante destacar a perspectiva – que se dá após a I Conferência Interamericana sobre DC que ocorreu em Santiago/Chile em 1970 – sobre a potencialidade do DC como contribuição às transformações estruturais na sociedade.

A participação popular, destacada como eixo principal do DC, traz em seu bojo a necessidade de criação de consensos a partir da perspectiva da política social adotada pelo governo, que trata a participação como “operações estruturadas em função da aceitação pelos comunitários de programas previamente estabelecidos. Participar é estimular-se para assumir um conjunto de valores de modernidade, incorporando-os ao cotidiano das ações coletivas” (SOUZA, 1993, p. 16).⁵⁰

Cabe ressaltar que a participação idealizada nesse período é meramente burocrática e vazia de sentido, pois objetiva o consenso da população com relação às intervenções urbanas do governo autocrático, assim o “conceito de participação repousa sobre a concepção de 'funções e papéis', objetivando a preservação da harmonia e continuidade estável do sistema. São utilizadas técnicas cooperativas (ajuda mútua, mutirão, etc.)” (WANDERLEY, 1998, p. 30).

⁵⁰Souza (1993, p. 22) afirma que “entre os processos de atuação comunitária estreitamente ligados ao processo técnico - metodológico do DC distingue-se entre: ação comunitária – se identifica com o DC enquanto processo pedagógico de descobrimento da realidade social objetiva e de ação sobre esta; Ação social – se identifica, de um lado, com a política social e, de outro, com a perspectiva instrumental do DC, na qual este é buscado como meio de viabilizar a operacionalização da política social; Organização de comunidade – se origina nos EUA e penetra na América Latina desde a década de 40, e tem como característica ser um processo dirigido ao meio urbano, às regiões urbanas industrializadas e, em geral, assumido pela iniciativa privada”. No entanto, a autora destaca que na América Latina a organização de comunidade é caracterizado por ser um processo assumido pela iniciativa pública.

Nesta perspectiva, a participação é entrelaçada de um processo ideológico do próprio estado capitalista baseado na integração⁵¹ da sociedade com o governo para alcançar o desenvolvimento, pois, torna-se evidente o direcionamento das ações do DC que pretende propagar a ideia do bem-estar da sociedade. Deste modo, as ações do DC “tendem a se revestir de processo educativo, tendo como bandeira o discurso da participação, sendo a comunidade o cenário básico de todos os programas, projetos e diretrizes políticas” (SOUZA, 1993, p. 50).

Em síntese, percebe-se que as ações do governo militar direcionaram-se com o discurso da integração, da harmonia, do desenvolvimento econômico. Neste sentido, as ações do DC são implementadas nas intervenções urbanas do governo militar com o objetivo de amenizar as expressões da questão social, e principalmente, com a intenção de legitimar o governo autocrático burguês. No próximo item será apresentado o trabalho social a partir do delineamento da política urbana do governo militar, onde o trabalho social torna-se obrigatório em âmbito nacional.

2.1.2 Trabalho Social nos projetos de intervenção urbana: Aspectos históricos e contemporâneos

Em 1970, é criada a Coordenação de Programas de Desenvolvimento de Comunidade – CPDC, com o objetivo de racionalizar os programas de DC. Em 1973, a CPDC é extinta e o Ministério do Interior cria a Unidade de Coordenação de Programas de Desenvolvimento de Comunidade – UPDC, vinculada à Coordenação de Desenvolvimento Geral do mesmo Ministério. Em 1975, cria-se o Programa de Centros Sociais Urbanos – CSU, em que um de seus objetivos era a “participação dos habitantes da cidade no processo de Desenvolvimento”. (SOUZA, 1993, p. 50)

O trabalho social era desenvolvido em áreas de intervenção das Companhias de Habitação (COHABs) com recursos da Taxa de Apoio Comunitário (TAC) instituído em 1973 que visava à manutenção “dos conjuntos habitacionais e seus equipamentos comunitários ou para o pagamento de Assistente Social que atuasse nesse novo espaço constituído, executando

⁵¹ Segundo Wanderley (1998, p. 34), “A categoria 'integração' foi um elemento chave nas produções desse período”.

um plano de serviço social, custo este, embutido no preço da habitação” (PAZ E TABOADA, 2010, p. 46).

O trabalho social nesse período tinha um caráter administrativo, uma vez que era demandado para a seleção, acompanhamento e a organização comunitária dos mutuários, “especialmente com a constituição de Associações de Moradores nos Conjuntos Habitacionais, para que essas pudessem administrar os espaços comunitários construídos nos conjuntos habitacionais (centros comunitários através de comodatos)” (PAZ E TABOADA, 2010, p. 46).

Nota-se que o trabalho social desenvolvido era meramente administrativo e a organização comunitária é dada, não no sentido da participação com o intuito da compreensão dos sujeitos enquanto partícipes da transformação da sociedade, mas a participação no sentido funcionalista e burocrática com vias, apenas, à administração e manutenção da área de moradia. Na verdade, é a responsabilização da população para com os equipamentos de uso coletivos construídos pelo governo. Segundo Pimentel (2011, p. 68),

Junto às COHABs o trabalho social tinha como público destinatário as famílias moradoras dos conjuntos habitacionais. Vinculava-se à gestão e administração do empreendimento imobiliário. Neste sentido, competiam ao trabalho social as seguintes ações: seleção da demanda, acompanhamento da adimplência dos mutuários e a organização comunitária. O trabalho social realizado nas COHABs passa a efetivar-se de fato com a criação da Taxa de Apoio Comunitário (TAC).

Além do trabalho social desenvolvido em áreas das COHABs, havia os implementados pelos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais – INOCOOPs, que foram criados para “gerir e acompanhar o programa de cooperativas habitacionais que atendiam com habitação de baixo custo, os trabalhadores sindicalizados contribuintes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço”. O principal objetivo era orientar as cooperativas, quanto à regularização jurídica e fundiária, a seleção dos candidatos. Desse modo, o trabalho social visava o “acompanhamento aos trabalhadores, desde a constituição da Cooperativa Habitacional, a contratação e execução das obras dos conjuntos habitacionais até a mudança para a nova unidade habitacional” (PAZ e TABOADA, 2010, p. 46).⁵²

⁵² De acordo com Paz e Taboada (2010, p. 46), “o BNH possuía na carteira de cooperativas habitacionais uma seção de desenvolvimento comunitário. Estruturaram-se equipes e foram criadas diretrizes e o arcabouço metodológico do trabalho social em habitação. Constituiu e contratou equipe técnica própria, criando o Sub programa de Desenvolvimento Comunitário – SUDEC em 16 de janeiro de 1975 através da resolução de diretoria 40/75, que institucionalizou o trabalho social nacionalmente, nos vários programas geridos e ofertados

É a partir de 1975 que o trabalho social é institucionalizado tornando-se obrigatório nos projetos de habitação popular do BNH. De acordo com Blank (2005, p. 169), em “1975, no BNH, podemos considerar o início do trabalho social nos programas do governo federal, aí com o subprograma Desenvolvimento de Comunidade”.⁵³ Deste modo:

O trabalho social passou a ser uma exigência nos Programas Habitacionais das Companhias de Habitação e nos Programas de Cooperativas Habitacionais, a partir de 1975 e na década de 80 do século XX, nos Programas destinados à 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) (PAZ; TABOADA, 2010, p. 46).

A partir da institucionalização, 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; TABOADA, 2010, p. 46-47). É importante ressaltar que a política social é direcionada de forma “tecnocrática e conservadora,” as expressões da questão social são enfrentadas com ações assistencialistas e repressivas com o objetivo de “manter sob controle as forças do trabalho que despontavam” (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 135).

Devido à emergência na década de 1970, de movimentos sociais de luta por melhores condições de reprodução social da classe trabalhadora, muitos profissionais envolvidos com o trabalho social são influenciados pelas diversas bandeiras de luta, o que proporciona uma análise crítica dos processos de implementação do trabalho social. Deste modo, alguns profissionais envolvidos no trabalho social atuavam de forma crítica e orientavam a população no sentido da consciência de seus direitos.

Portanto, o que se verifica é uma forte mobilização social, com diversas bandeiras de luta, dentre elas, a luta por moradia digna para a classe trabalhadora, desta maneira, “a atuação das equipes técnicas envolvidas nos projetos habitacionais passa a ter como eixo central o apoio às reivindicações e à organização popular” (PAZ; TABOADA, 2010, p. 48).

Assim:

pelo Banco a estados e municípios, programas estes que atendiam a populações diferenciadas especialmente por faixa de renda”.

⁵³ Paz e Taboada (2010, p. 50-51) explicam que “Desenvolvimento de Comunidade (DC), estratégia de agências internacionais adotada pelos governos nacionais, foi um campo de formação e trabalho de inúmeros profissionais. Originalmente com base conservadora, o DC foi um espaço para os primeiros questionamentos políticos e para a afirmação de compromissos profissionais vinculados aos interesses da população. No entanto, é da vertente que buscou a ruptura com o conservadorismo no Serviço Social brasileiro, que se têm as principais bases teóricas de sustentação do trabalho técnico dos assistentes sociais em habitação, em especial a vertente marxista”.

A tônica da ação dos profissionais, que atuavam em programas habitacionais, era o incentivo à organização de comissões de moradores, de grupos de mulheres que reivindicavam creches e equipamentos públicos, de movimentos de resistência e ocupação de áreas públicas e privadas. Os movimentos de moradia passam a identificar os técnicos como aliados de suas lutas, num contexto mais amplo de lutas pela redemocratização do País (PAZ; TABOADA, 2010, p. 48).

Compreende-se que esse movimento de luta por liberdade política, participação nas decisões políticas é também o cenário da luta por Reforma Urbana, por uma cidade democrática e justa para a classe trabalhadora. Nesta perspectiva, as formas de intervenção do trabalho social orientadas por uma prática conservadora e autoritária, cedem terreno a uma ação de cunho participativo, de análise crítica da realidade social das cidades brasileiras, e outras estratégias de intervenção. Desse modo:

Os profissionais na década de 1980 passam a se opor ao modelo de remoção, onde as famílias eram deslocadas para áreas muito distantes, não sendo respeitados os laços de vizinhança já estabelecidos, e nem mesmo a forma de obtenção de renda das famílias, que naturalmente estava ligada ao ‘lôcus’ da moradia. A proposta passa a ser da ‘negociação’ com as famílias para a desocupação de áreas consideradas impróprias, modelo adotado em vários programas do BNH à época. Essa nova posição teve influência de urbanistas e de organismos internacionais que defendiam a permanência das famílias nas favelas, através de sua urbanização (PAZ e TABOADA, 2010, p. 48)

Segundo Blank (2005), em 1985, ainda no âmbito do BNH, é criado o Programa de Desenvolvimento de Comunidade chamado PRODEC. Os recursos que financiavam o trabalho social no PRODEC advinham do valor embutido no custo dos programas ligados às COHABs “que se constituiu em um fundo rotativo, Fundo de Participação Comunitária (FCP) criado em setembro de 1980”, para os Programas e Projetos da Carteira de Habitação.

As programações eram gestadas nas Companhias Habitacionais e nos institutos de orientação, e eram aprovadas e monitoradas pelo Banco, nas suas várias unidades descentralizadas. A experiência do SUDEC e posteriormente do PRODEC alcançou um nível de sustentabilidade, através do fundo rotativo, que quando da extinção do BNH, a Caixa Econômica Federal (CEF), sucessora do Banco, manteve a sua execução. Os projetos utilizaram-se dos recursos do fundo rotativo até o ano de 1991” (PAZ; TABOADA, 2010, p. 49).

Apesar das experiências do trabalho social, com a extinção do BNH, a Caixa Econômica Federal, responsável pelas atribuições antes do BNH, “entre os anos de 1987 até 1998, não criou nenhum programa ou diretriz para o trabalho social em nível federal” (PAZ; TABOADA, 2010, p. 49).

Ressalta-se – conforme sinalizado no capítulo anterior - que na década de 90 do século XX consolida-se o neoliberalismo no Brasil e sob influência de organismos multilaterais

criou-se o Programa Habitar/BID (1994). Deste modo, segundo Blank (2005, p. 169), em 1995, a CAIXA insere o “trabalho social nos projetos habitacionais públicos com financiamento do BIRD/FGTS”, também sob a orientação das agências multilaterais. Assim:

Ao final da primeira gestão FHC, a partir de 1999, influenciado pelos elementos de preparação do Programa Habitar Brasil BID, no Programa Habitar sob a gestão da SEPURB, o desenvolvimento de trabalho social junto às populações beneficiárias de programas e/ou projetos com recursos advindos do Orçamento Geral da União passou a ser uma exigência. A inovação era a que o governo federal passava a incluir nos custos do empreendimento a ser contratado, recursos para o desenvolvimento do trabalho social, sendo que parte destes recursos era a fundo perdido, ou seja, a custo zero, para os municípios e estados. O limitador neste caso, estava na dependência de aprovação dos recursos através de emendas parlamentares. O Governo Federal também ofertava através de empréstimo de recursos do FGTS, o Programa Pro Moradia, onde o trabalho social estava entre as exigências de enquadramento (PAZ; TABOADA, 2010, p. 49).

O Programa Habitar Brasil – BID influenciou de forma decisiva a orientação do trabalho social na Política Urbana Brasileira.⁵⁴ Segundo Pimentel (2011, 96), o trabalho social, neste cenário “desenvolveu-se como parte integrante do Subprograma de Urbanização de Assentamentos Precários e foi sistematizado pelo BID por meio do Manual de Orientação Técnica do Programa”.⁵⁵ A autora destaca que:

É no final da década de 1990, com um forte aparato regulatório, que o trabalho social no âmbito dos programas habitacionais, passa a ser organizado de uma forma enfática pelos organismos internacionais. Estes buscavam sistematizar a ação, não só no campo social, mas em todos os aspectos das intervenções na área habitacional e urbana, a fim de concederem os financiamentos e, ao que tudo indica conseguir um controle efetivo do trabalho e dos resultados (PIMENTEL, 2011, p. 92).

Conforme Lima (2008, p. 218), na década de 90 do século XX, é lançada uma nova agenda política do governo com as agências multilaterais baseadas por “clivagens políticas,

⁵⁴ “A experiência de execução de projetos integrados (intervenções físicas e sociais concomitantes), adquirida com a contratação e desenvolvimento do Programa Habitar Brasil- BID, a partir de 1999 reforçou a necessidade do desenvolvimento desse trabalho, demonstrou a eficácia de projetos integrados em comparação ao modelo de trabalho anterior, onde essa integração não era exigida. Assim o trabalho social do referido programa baseava-se na seguinte estrutura: – Projetos integrados por ações físicas e sociais, que incluíssem o controle da questão ambiental e a regularização fundiária; – Conteúdo mínimo exigido para o trabalho social voltado para os eixos de mobilização e organização da comunidade, educação sanitária e ambiental, geração de trabalho e renda; Trabalho Social exigido na fase antes das obras, na fase de obras e na fase do pós obras; Objetivos claros; Transparência a respeito dos assuntos do projeto integrado; Equipes multidisciplinares; Definição de recursos de repasse por família, corrigíveis pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA); Monitoramento do projeto; Exigência da avaliação do projeto, após um período de doze meses de sua conclusão, que indicaria os primeiros resultados obtidos com o projeto, através de uma Matriz de Indicadores consensuada entre todos os atores que participaram do Programa e que envolveu todas as dimensões do projeto integrado” (PAZ; TABOADA, 2010, p. 49-50).

⁵⁵ O “Habitar Brasil-BID foi a base para os programas e projetos federais propostos a partir de 1999. A partir de então, a orientação para o trabalho social vem sendo desenvolvida em diversos organismos públicos, nos mais diferentes programas de habitação” (PAZ; TABOADA, 2010, p. 50).

ideológicas e conceituais, como também por requerimentos sociais e institucionais em cuja intersecção residem expectativas das populações pelo equacionamento da problemática social”. Nesta conjuntura, algumas temáticas serão recorrentes como “governança, 'parceria público/privado', 'participação', 'sustentabilidade' e desenvolvimento local”.

Sendo a década de 90 marcada pela corrente neoliberal – que se consolida nas décadas seguintes – as diretrizes e orientações influenciaram na gestão das cidades brasileiras, tendo rebatimentos no trabalho social implementado nos programas de intervenção urbana do governo brasileiro.

Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, no governo Lula, o trabalho social na Política Urbana volta à cena, torna-se obrigatório nos programas em que o referido Ministério “concedesse recursos a fundo perdido e naqueles obtidos através de empréstimos a Estados e Municípios” (PAZ; TABOADA (2010, p. 50).

O Ministério das Cidades constitui-se, enquanto marco essencial na gestão da Política de Desenvolvimento Urbano no Brasil, como a Política Nacional de Habitação, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo de Habitação de Interesse Social, dentre outros mecanismos que passaram a nortear o desenvolvimento urbano no Brasil.

O Programa Habitar Brasil – BID⁵⁶ influenciou no direcionamento da atuação dos profissionais na área da habitação de Interesse Social. Nesta perspectiva, é necessário o debate acerca da concepção de trabalho social que norteia as orientações do Ministério das Cidades para a Execução Social nos programas de provisão habitacional financiados pelo Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.⁵⁷

O Ministério das Cidades, através das Instruções Normativas, orienta acerca do planejamento e execução do trabalho social nas intervenções urbanísticas do governo, tanto nos programas de provisão habitacional quanto nos de urbanização de assentamentos precários. A Instrução Normativa Nº 08, de 26 de março de 2009, define em quais intervenções é obrigatório o trabalho social, especialmente nas intervenções de provisão habitacional:

⁵⁶De acordo com Pimentel (2011, p. 196), “O escopo deste trabalho apresenta um desenho estrutural muito próximo aquele difundido pelo BID à época do Programa Habitar Brasil/BID na década de 1990. Pode-se dizer, claramente, que o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal tem orientado o desenvolvimento do trabalho social nos programas habitacionais a partir da matriz adotada pelo BID”.

⁵⁷Cabe considerar que será realizada a análise do trabalho social no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, no 3º capítulo desta dissertação, onde serão apresentados, os resultados da pesquisa empírica acerca da concepção de trabalho social proposta pelo Ministério das Cidades e adotada pela Companhia de Habitação do Estado do Pará.

- 1 Programa Habitação de Interesse Social – Ação apoio à provisão Habitacional de Interesse Social, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – HIS/FNHIS; e
- 2 Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público – PRÓ-MORADIA – Modalidade Produção de Conjuntos Habitacionais (BRASIL, 2009, p.01)

No que se refere às intervenções de urbanização de assentamentos precários, é obrigatório o trabalho social nos seguintes programas:

- a) Programa Urbanização Regularização e Integração de Assentamentos precário Ação Urbanização de Assentamentos Precários - Projetos Prioritários de Investimentos – PPI – Intervenção em Favela;
- b) Programa Urbanização Regularização e Integração de Assentamentos Precários - Ação Apoio a Empreendimentos de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico ou Municípios com mais de 150 mil habitantes – Projetos Prioritários de Investimentos – PPI – Intervenção em Favela;
- c) Programa Urbanização Regularização e Integração de Assentamentos Precários - Ação Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de assentamentos Precários, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - UAP/FNHIS;
- d) Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público - PRÓ-MORADIA – Modalidade Urbanização de Assentamentos Precários; e
- e) Projetos Multissetoriais Integrados – PMI (BRASIL, 2009, p.01).

Na referida instrução normativa, 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 o desenvolvimento de ações que, de acordo com as necessidades das famílias, facilitem seu acesso ao trabalho e melhoria da renda familiar (BRASIL, 2009, p 03).

Cabe ressaltar que a CAIXA,⁵⁸ enquanto agente financiador das ações, também orienta o trabalho social através dos Cadernos de Orientação Técnico Social - COTS. Segundo Pimentel (2011, p. 142), a CAIXA “tem levado a cabo o papel da organização, orientação e direcionamento sobre as ações do trabalho social normatizadas pelo Ministério das Cidades”.

Portanto:

Esta intervenção binária que, de um lado concentra a necessidade expoente da integração do componente social aos programas habitacionais e do outro, a orientação de um banco que, enquanto agente financeiro do sistema habitacional, toma as rédeas da condução do trabalho social, é robusta de embates e divergências que acabam por colocar em xeque o próprio sentido do trabalho social. Claramente, é reconhecido o ganho pela incorporação do componente social, no entanto, este

⁵⁸ Atualmente a CAIXA vem atuando em três segmentos: Banco Comercial, como repassadora de Transferência de benefícios (FGTS, PIS, Bolsa Família etc.) e no desenvolvimento urbano, com o objetivo de promover a melhoria das condições de vida da população brasileira (BLANK, 2005, p. 168).

trabalho confronta-se com metas rígidas, matemáticas e de cunho financeiro, que corresponde exatamente ao que tem se proposto a CEF, mesmo sendo um banco considerado de 'vocação social' (PIMENTEL, 2011, p. 142).

De acordo com Pimentel (2011, p. 137), apesar de a PNH ter sido aprovada em 2004, as instruções normativas, Cadernos de Orientações do Trabalho Técnico Social e cursos de capacitação relacionados ao trabalho social são implementados posteriormente. A autora destaca dois elementos principais para esse fato, primeiro, a “instalação do Fundo Nacional de Habitação, que ocorre em 2006, apesar deste ter sido aprovado em 2005”, segundo, o “incremento financeiro subsidiado pelo Programa de Aceleração do Crescimento ao setor habitacional que acabou por possibilitar a execução de muitos programas de Habitação de Interesse Social, desde seu lançamento, em 2007”.

A aprovação da PNH, a aprovação do SNHIS/FNHIS, dentre outros mecanismos que orientam a política de desenvolvimento urbano, não são suficientes para a efetiva implementação da política habitacional de Interesse social, que atenda de fato aos trabalhadores, haja vista o caráter neoliberal do estado brasileiro, de diminuição das atribuições com relação às políticas sociais, e o enquadramento destas numa perspectiva focalizada, setORIZADA, que influenciaram no planejamento e execução do trabalho social. Segundo Netto e Braz (2008, p. 227):

O objetivo real do capital monopolista não é a 'diminuição' do Estado, mas a diminuição das funções estatais coesivas, precisamente aquelas que respondem à satisfação de direitos sociais. Na verdade, ao proclamar a necessidade de um 'Estado mínimo', o que pretendem os monopólios e seus representantes nada mais é que um Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital.

O Estado neoliberal ao assumir o compromisso em garantir as condições necessárias para a produção e reprodução do capital, direciona suas ações no espaço urbano através da criação de infraestrutura urbana para a circulação de mercadorias. Sob a égide do consenso de Globalização⁵⁹, de livre circulação de informações, mercadorias, o capital desregulamenta os Direitos Sociais conquistados pelos movimentos sociais, Netto (2008, p. 228) explica de forma sucinta que:

⁵⁹ Netto e Braz (2008, p. 228-229) afirmam que “Se os grupos monopolistas e os Estados que os representam declaram que pretendem o fim de todas as barreiras a mercadorias e capitais, na prática das relações internacionais eles continuam mantendo barreiras e limites que protegem os seus mercados nacionais [...] enquanto desenvolvem a demagogia da globalização (tal qual vem sendo conduzida por eles) como um 'progresso' para a integração do conjunto da humanidade no capitalismo e insistem na necessidade de pôr fim a quaisquer restrições nos fluxos internacionais, os países imperialistas criam progressivamente novas barreiras aos fluxos de força de trabalho, instaurando verdadeiros 'cordões sanitários' em suas fronteiras. Para o grande capital, o que interessa é a sua livre mobilidade”.

Caracterizando o seu movimento contemporâneo como globalização, o grande capital quer impor uma desregulamentação universal – que vai muito além da 'desregulamentação' das relações de trabalho. O objetivo declarado dos monopólios é garantir uma plena liberdade em escala mundial, para que os fluxos de mercadorias e capitais não sejam limitados por quaisquer dispositivos.

De acordo com Raichelis, Paz e Oliveira (2008, p. 237) o que tem predominado no direcionamento da intervenção social nos programas habitacionais voltados para a população de baixo poder aquisitivo é a “fragmentação das ações no interior do trabalho social, a dicotomia entre social e 'físico', o imediatismo e o voluntarismo das iniciativas a partir de pressões institucionais para o equacionamento de 'emergências sociais ou políticas.'” Esse modelo de intervenção social atende aos interesses do estado neoliberal que adota como referência de modelo de cidade, a cidade marketing, conforme Sánchez (2001, p. 155):

As demandas que o capital coloca frente às cidades não são apenas as da produção, mas também referentes à informação e comunicação. Este processo de produção do espaço social é simultaneamente objetivo e subjetivo. Como parte da nova racionalidade do capitalismo, com o fim de potencializar a eficiência econômica, são introduzidas formas modernas de dominação e técnicas de manipulação [...] Assim, o espaço toma forma se apresentando e representando, produzindo discursos e imagens adequadas, evidenciando a importância que vem adquirindo o city marketing como instrumento das políticas urbanas.

O atual modelo de Política Urbana direcionada ao mercado e à construção da “cidade bela” influencia o trabalho social, no sentido de “arrumar” os bairros que historicamente constituem-se enquanto local de reprodução da classe trabalhadora. As intervenções nas áreas de moradia da população desapropriada dos direitos sociais básicos servirão para amenizar as expressões da questão social, através do consenso e da aceitação das políticas públicas operadas pelo estado capitalista.

Assim, apesar das conquistas sociais alcançadas nas últimas décadas, percebe-se um processo de fragilidade dos direitos sociais. Coutinho (2008, p. 103) corrobora, afirmando que as reformas defendidas atualmente, como a reforma da previdência social, a flexibilização das leis de proteção ao trabalho, o processo de privatização das empresas públicas, estão, portanto, na agenda política dos países capitalistas centrais e dos periféricos “(hoje elegantemente rebatizados como ‘emergentes’) – têm por objetivo a pura e simples restauração das condições próprias de um capitalismo ‘selvagem’, no qual devem vigorar sem freios as leis do mercado”.

Deste modo, a ideologia neoliberal:

Legítima precisamente o projeto do capital monopolista de romper com as restrições sociopolíticas que limitam a sua liberdade de movimento [...] A ideologia neoliberal,

sustentando a necessidade de ‘diminuir o Estado e cortar as suas ‘gorduras’, justifica o ataque que o grande capital vem movendo contra as dimensões democráticas da intervenção do Estado na economia. Contudo, melhor que ninguém, os representantes dos monopólios sabem que a economia capitalista não pode funcionar sem a intervenção estatal (NETTO; BRAZ, 2008, p.227).

Diante do exposto, compreende-se que o trabalho social é influenciado conforme a conjuntura histórica, política e institucional do país, pois nos finais dos anos 40 assume um caráter moralizador, baseado na individualização das desigualdades sociais. Deste modo, as primeiras intervenções sociais no âmbito urbano continham um aspecto moralizador das expressões da questão social, com a realização de inquéritos que individualizavam as “mazelas” sociais. É a partir da 2ª Guerra Mundial que ocorre a difusão do desenvolvimento de comunidade enquanto parte da política de expansão dos organismos multilaterais, com o intuito de disseminação e fortalecimento dos ideais capitalistas.

No entanto, é somente na década de 50 do século XX que o desenvolvimento de comunidade se fortalece, com a política desenvolvimentista, com o objetivo de integralização da sociedade aos planos do governo. Assim, o DC foi considerado, enquanto meio para alcançar a harmonia e o equilíbrio social. A partir da década de 60 do século XX, inicia-se um processo de institucionalização do trabalho social. Mas é a partir da criação do BNH, com o golpe militar em 1964, que o trabalho social assume um papel preponderante na política de desenvolvimento urbano, tornando-se obrigatório nas intervenções em âmbito nacional, e constitui-se parte da política social.

A partir de 1975, o trabalho social é institucionalizado, tornando-se obrigatório nos projetos de habitação popular do BNH. Segundo Paz e Taboada (2010, p. 46-47), o trabalho social assume uma perspectiva menos burocrática e orienta-se no sentido de conscientização da população alvo das intervenções, quanto aos seus “direitos e deveres e da importância de sua participação e protagonismo social”. Entretanto, ressalta-se que no governo autocrático a política social é direcionada de forma assistencialista, com o objetivo de amenização das expressões da questão social, para acalmar as lutas sociais que despontam com maior vigor na segunda metade da década de 70 do século 20.

Na década de 70 do século XX, o trabalho social foi influenciado pela efervescência dos movimentos sociais, na adoção de uma perspectiva crítica de atuação dos profissionais envolvidos com o trabalho social. Por outro lado, a Constituição Federal de 1988 é considerada um avanço para os movimentos sociais, com as conquistas dos Direitos Sociais, e outras bandeiras de luta. No entanto, com as políticas neoliberais que se fortaleceram a partir da década de 90 do referido século, a implementação de políticas sociais se dá por vias

pontuais e seletivas, num contexto de crescente precarização das relações de trabalho e das condições de sobrevivência dos trabalhadores.

Esse processo influenciou o trabalho social dos projetos de intervenção urbana do Governo Federal. Pois, na década de 90 do século XX é lançado o programa Habitar Brail – BID que norteou diversas ações sociais nos projetos de intervenção urbana no Brasil. Com a criação do Ministério das Cidades em 2003, e posteriormente com a aprovação da política nacional de habitação, a institucionalização do sistema nacional de habitação de interesse social e seu respectivo fundo, e principalmente com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento em 2007, o trabalho social ganha importância nos projetos de intervenção urbanística do Governo Federal, com a aprovação das instruções normativas, em 2009, que orientam as ações nas diversas intervenções urbanas.

Torna-se importante, identificar quais os elementos do trabalho social contemporâneo estão em foco, nesse sentido, no próximo item serão apresentados os aspectos relevantes que estão sendo debatidos nos eventos da área do Serviço Social.

2.2 TRABALHO SOCIAL E ESPAÇO URBANO CAPITALISTA - DEBATE CONTEMPORÂNEO: JOINPP, CBASS E ENPESS

Neste item será realizado, uma breve análise dos artigos publicados nos eventos de Serviço Social,⁶⁰ a saber: Jornada Internacional de Políticas Públicas; Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social; Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, com o objetivo de se compreender os aspectos que estão sendo debatidos pelos profissionais envolvidos no planejamento e implementação do trabalho social no Brasil.

A metodologia para a construção deste item constou da pesquisa nos anais dos eventos, em seguida, identificou-se os trabalhos no eixo temático relacionado à questão urbana, e dentro desse eixo foi feita a leitura dos trabalhos que refletiam acerca do trabalho social nos projetos de intervenção urbana. Após estes procedimentos metodológicos, elaborou-se um quadro com os trabalhos e seus respectivos resumos. No CBAS 2010, foram aprovadas sete comunicações orais referentes ao trabalho social nos projetos de intervenção urbanística; nos

⁶⁰ Os eventos analisados são campos de discussão dos profissionais de Serviço Social, um dos profissionais que compõe a equipe de implementação do Trabalho Social. Estes eventos constituem como um dos principais espaços de divulgação e discussão das diversas áreas de atuação dos assistentes sociais.

ENPESS 2008/2010 e 2012 foram aprovados 19 comunicações orais relacionadas à temática em questão; na JOINPP 2009/2011 foram aprovados 7 comunicações orais. No total, foram aprovados um quantitativo de 33 artigos⁶¹ relativos ao Trabalho Social nos projetos de intervenção urbana do Governo Federal.

A leitura dos trabalhos identificou que os temas centrais das argumentações dos autores são: fortalecimento da cidadania, participação popular, melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e sustentabilidade urbana.⁶² Deste modo, em seguida será apresentada algumas reflexões dos trabalhos expostos nos eventos. Reflexões essas mediadas com a análise de pesquisadores da área urbana no Brasil.

No que se refere à temática da participação da população alvo nas intervenções urbanísticas, vários autores destacam que o modelo de participação do trabalho social está dentro de um padrão pré-determinado, conforme Costa (2009, p. 07)⁶³ “a participação é adotada nos discursos, nos projetos de urbanização e habitação e vem explicitamente invocada nos manuais das agências de financiamento, aparecendo como uma exigência a ser cumprida e um pré-requisito para a liberação de recursos”. Deste modo:

A ênfase dada à participação popular em projetos habitacionais é absolutamente funcional ao empreendimento recente do Estado capitalista, visto que, ao assumir

⁶¹ No XIII Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais/CBAS – realizado no período de 31 de julho a 05 de agosto de 2010 em Brasília, com a temática “Lutas Sociais e Exercício Profissional no contexto da Crise do Capital: mediações e a consolidação do Projeto Ético Político Profissional” – foram aprovadas 55 comunicações orais no eixo temático “Questão Urbana, Agrária e Meio Ambiente: Lutas Sociais e Condições de Vida”, deste total, sete eram relativas ao trabalho social nos projetos de intervenção urbanística. No XI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social/ENPESS – realizado no período de 01 a 06 de dezembro de 2008 na cidade de São Luís/MA, com a temática: “Trabalho, Políticas Sociais e projeto Ético-Político profissional do Serviço Social: resistências e desafios” - foram aprovados 18 comunicações orais no eixo temático “Questão Agrária, Questão Urbana e Sócio-ambiental”, das comunicações aprovadas, uma se refere ao trabalho social nos projetos de intervenção urbanística. No XII ENPESS – realizado no período de 06 a 10 de dezembro de 2010 na cidade do Rio de Janeiro/RJ, com a temática: Crise do Capital e produção do conhecimento na realidade brasileira: pesquisa para quê, para quem e como? – foram aprovados 80 artigos no eixo temático “Questões Agrária, Urbana, Ambiental e Serviço Social”, destes artigos, seis referem-se ao trabalho social em projetos de intervenção urbanística. No XIII ENPESS – realizado no período de 05 a 09 de novembro de 2012 na cidade de Juiz de Fora/MG, com a temática “Serviço Social, Acumulação Capitalista e Lutas Sociais: O Desenvolvimento em questão – foram aprovadas 12 comunicações orais na temática “Questões Agrária, Urbana, Ambiental e Serviço Social”. Na IV Jornada Internacional de Políticas Públicas/JOINPP – realizada no período de 25 a 28 de agosto de 2009 na cidade de São Luís/MA com o tema “Neoliberalismo e Lutas Sociais: perspectivas para as políticas públicas” – foram aprovados 99 comunicações orais na temática: “Estados, Lutas Sociais e Políticas Públicas. Deste total de comunicações, apenas duas referem-se ao trabalho social em projetos Urbanísticos. Na V JOINPP – realizada no período de 23 a 26 de agosto de 2011 na cidade de São Luís/MA com o tema “ Estado, Desenvolvimento e Crise do Capital” – foram aprovados 31 comunicações orais no eixo temático “Questão Urbana e Gestão das Cidades”, das quais, 05 referem-se à discussão acerca do trabalho social nos projetos de intervenção urbanística.

⁶² Em apêndice, o quadro demonstrativo dos trabalhos pesquisados nos seguintes eventos: CBAS, ENPESS e JOINPP.

⁶³ COSTA, Solange Maria Gayoso da. Política habitacional e trabalho social: um olhar crítico sobre o projeto de trabalho técnico social; IV Jornada Internacional de Políticas Públicas [CD ROM], São Luís, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, 2009.

uma característica instrumentalizadora e individualizante, esse tipo de participação bloqueia a possibilidade de democratização na sociedade, bem como se constitui em óbice à luta política em torno da universalização de direitos (SANTANA, MERCÊS e SANTOS, 2010, p. 6-7).⁶⁴

Compreende-se a funcionalidade da participação adotada pelo governo, direcionada a partir dos moldes do Modo de Produção Capitalista. As reflexões teóricas reconhecem que as intervenções do governo são influenciadas pelas políticas neoliberais, daí o apelo a chamada “participação democrática”, e o direcionamento à eficiência e, principalmente, ao consenso da população no aceite das ações. Segundo Santana *et al* (2010, p. 249), a participação comunitária e o controle social “limitam-se a ações pontuais e focalizadas e restritas ao projeto, inauguração de obras com agenda partidária descaracterizando e impossibilitando os processos de formação política centrada no fortalecimento da autonomia dos Movimentos Sociais”. Portanto:

Em uma perspectiva mais ampliada de análise, pode-se apreender que o tema da participação, na ótica do Banco Interamericano de Desenvolvimento, contribui para formar a opinião dos usuários no sentido de aceitar as políticas sociais mínimas. Assim, o incentivo à participação conecta-se à defesa da Reforma e Modernização do Estado, a qual é constitutiva do ideário neoliberal, que dissemina a proposta de diminuição dos gastos públicos às frações de classe trabalhadora (SANTANA, 2011, p. 351).

Maricato (2007, p. 01) corrobora com o sentido que vem sendo dado à participação na contemporaneidade:

No World Urban Fórum, que teve lugar em Vancouver, em 2006, a representante do Banco Mundial foi uma das mais fervorosas defensoras da participação democrática [...] A diretora do Bird se referia à participação dos moradores na busca de soluções para aplicar de forma eficiente, e sem corrupção, os recursos destinados a melhorar a rua, a casa ou o bairro, local de moradia da comunidade. Não passava pela sua cabeça incentivar a participação dos pobres urbanos no debate sobre a gigantesca transferência de recursos públicos para a esfera financeira por meio do pagamento de juros da dívida pública, como acontece em países periféricos como o nosso.

Ressalta-se que a abordagem sobre a participação popular pela maioria dos trabalhos analisados se dá numa perspectiva crítica de análise do conteúdo da participação na política urbana brasileira na atualidade. No entanto, percebe-se que alguns trabalhos consideram a participação apenas nos limites dos programas de intervenção urbanística, como por exemplo,

⁶⁴ SANTANA, Joana Valente. MERCÊS, Regiane Rosário das. SANTOS, Rita de Cássia Barbosa dos. Serviço Social e Participação Comunitária: Atuação de Assistentes Sociais em Projetos Urbanísticos. XIII Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, [CD ROM]. Brasília: CFESS, CRESS, ABEPSS e UNESCO, 2010.

a sinalização de Brito e Santos (2010, p. 03),⁶⁵ ao definirem o objetivo da participação e organização comunitária como um processo de sensibilização para que a comunidade adote “um espírito de zelo patrimonial e ambiental e de fortalecimento do processo dos grupos representativos existentes nos residenciais, através de criação de Comissões Representativas”. Os mesmos autores afirmam que o processo participativo exige o “compromisso com uma determinada causa, na busca de soluções de forma coletiva com os agentes envolvidos [...] transcende para um processo de conquista e de superação dos obstáculos, em busca da cidadania” (p. 05).

Percebe-se que a análise dada a participação por alguns autores desvendam a essência das orientações governamentais impostas através de cartilhas, documentos oficiais que determina, o conteúdo do trabalho social a ser executado nas intervenções urbanas. Segundo Santana (2011, p. 349), o:

O Banco Interamericano de Desenvolvimento tem financiado projetos no setor de políticas sociais para a América Latina e Caribe. Este Banco tem contribuído para a difusão de um modelo de gestão de cidades de perspectiva neoliberal, onde as cidades devem ser competitivas e atraentes aos investimentos capitalistas.

Gomes, Fernandes e França (2011, p. 09)⁶⁶ ao analisarem algumas intervenções urbanísticas inferem que “os interesses públicos estão subordinados à perspectiva de inserção da cidade no quadro da competitividade urbana. Predominam as antigas preocupações de controle social, marcante na concepção das políticas sociais no capitalismo”. Deste modo, Silva (2011, p. 07-08)⁶⁷ destaca que a participação social na política habitacional está entrelaçada, de um lado da visão política dos governantes e de outro “da pressão dos grupos, associações e movimentos sociais organizados que reivindicam o atendimento de suas necessidades e o direito de tomar parte na mesa de decisões”.

Alguns autores destacam que a estrutura da atuação do profissional envolvido com o trabalho social é um processo complexo e que “vem de ‘cima para baixo’, o binômio exigência/aceitação permeia toda a conjuntura de naturalização engendrada no processo

⁶⁵BRITO, Inacia Batista de. SANTOS, Raudete Gomes. Prática profissional e participação social no programa de arrendamento residencial para experiência do projeto social no Residencial Padre Luís Lemper em Aracaju/SE. XIII Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. [CD ROM]. Brasília: CFESS, CRESS-8ª Região-DF, ABEPSS e UNESCO, 2010.

⁶⁶GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. FERNANDES, Lenise Lima. FRANÇA, Bruno Alves de. Gestão das cidades na era da globalização: intervenção pública e (re)produção do espaço. V Jornada Internacional de Políticas Públicas [CD ROM], São Luís, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, 2011.

⁶⁷SILVA, Francismary de Amorim. A política social no setor habitacional: o debate sobre a participação e o controle social na contramão do sistema capitalista. V Jornada Internacional de Políticas Públicas [CD ROM], São Luís, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, 2011.

capitalista, e o consentimento se faz presente no agir profissional” (NOBRE; MERCÊS, p. 10).⁶⁸

Faz-se necessário a compreensão das múltiplas determinações dos aspectos que permeiam o trabalho social. Gomes, França e Fernandes (2012, p. 13)⁶⁹ afirmam que a “participação popular é um dos elementos centrais. A experiência do processo participativo, na conquista do direito à cidade, permite a construção de uma base de novos valores e posicionamentos frente à questão urbana”. Assim, é necessário que os envolvidos no trabalho social direcionem suas ações de forma crítica, compreendendo as contradições do processo de intervenção do Estado capitalista e os próprios limites deste ao implementar as políticas sociais. Segundo Behring e Boschetti (2010, p. 156), com o estado neoliberal, a tendência da política social orienta-se pelo “trinômio articulado neoliberal: a privatização, a focalização e a descentralização,” portanto, a essência dos objetivos da política social não é garantir direitos, é apenas conformar a classe trabalhadora.

Ressalta-se da análise da realidade em suas múltiplas determinações, segundo Guerra e Ortiz (2009, p 127), a apropriação do conhecimento que permita a crítica das relações sociais vigentes e o reconhecimento da necessidade de lutar por uma outra sociedade “são as características centrais da constituição de uma vertente que se qualifica para operar uma análise mais próxima da realidade”.

É necessário compreender que o trabalho social nas intervenções urbanísticas direcionadas para a classe trabalhadora é pontual, paliativo e segue a orientação de política social do Estado capitalista, norteadas pelo discurso ideológico neoliberal, uma vez que:

Os discursos dos atores hegemônicos que possibilita a realização dos imperativos do capitalismo atual tende a instaurar um pensamento único. Trata-se de um discurso ideológico que, em sua vertente urbana, configura políticas de promoção e legitimação de certos projetos de cidade tornados emblemáticos da época presente (SÁNCHEZ, 2001, p. 156).

Compreende-se a partir do exposto que os projetos de cidades citados pela autora são as cidades belas, eficientes e sustentáveis. Deste modo, a agenda neoliberal com seus discursos e “os pactos e acordos entre agentes entorno dela firmados, reiteram constantemente as

⁶⁸NOBRE, Priscila Gleyce Nunes. MERCÊS, Regiane Rosário das. A intervenção do assistente social no projeto habitacional portal da Amazônia/orla/sub-bacia I. XII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social [CD ROM], Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, ABEPSS, 2010.

⁶⁹GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. FRANÇA, Bruno Alves de. FERNANDES, Lenise Lima. Resgate histórico e político do serviço social no campo da habitação e das políticas urbanas. XIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. [CD ROM], Juiz de Fora/MG. ABEPSS. 2012.

noções, naturalizadas, de 'cidades sustentáveis', 'preservação da qualidade de vida' e 'eficiência eco-ambiental'" (SÁNCHEZ, 2001, p. 159).

Outro ponto central destacado por alguns autores, é que as ações do trabalho social nas intervenções urbanísticas objetivam o alcance da cidadania. Assim, Castigioni, Borges e Souza (2010, p. 07)⁷⁰ afirmam que o trabalho social em habitação possibilita a ampliação da cidadania. Deste modo, as ações do Assistente Social em consonância com o projeto ético político da profissão objetiva:

Garantir a ampliação e a consolidação da cidadania; promover as gestões participativas, que garanta a sustentabilidade do empreendimento; viabilizar o exercício da participação cidadã; promover a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas pelo projeto, mediante trabalho educativo, favorecendo a organização da população, a educação sanitária e ambiental, a gestão comunitária e desenvolvimento de ações que, de acordo com as necessidades das famílias, facilitem seu acesso ao trabalho e melhoria da renda familiar (CASTIGIONI; BORGES; SOUZA, 2010, p. 07)

Ressalta-se que o sentido da cidadania de algumas análises, não ultrapassa a superficialidade dos fenômenos, uma vez que, na maioria dos artigos pesquisados destacam-se as ações de caráter disciplinador para o alcance desta "cidadania" nos moldes das exigências do projeto em execução. Assim, Brito e Santos (2010, p. 03)⁷¹ afirmam que no processo de intervenção "vai se introduzindo na comunidade o conceito de cidadania e de valores, contribuindo para a reflexão e mudança de comportamento em relação ao espaço em que vivem". Os mesmos autores destacam no eixo Cidadania e Solidariedade que os pontos centrais no processo educativo para o alcance da cidadania são:

- Reflexão sobre a importância da relação familiar na cidadania;
- Apresentação e discussão de tema sobre afetividade na convivência comunitária;
- Palestra sobre a importância da coleta seletiva do lixo, cuidados com os animais;
- Mobilização da comunidade para participar de comissões objetivando uma melhor qualidade de vida (BRITO; SANTOS, 2010, p. 03).

Na contemporaneidade, percebem-se mudanças de termos e esvaziamentos de categorias como forma de criar consensos, de conter processos de transformações sociais.

⁷⁰CASTIGIONI, Leila Origuella. BORGES, Maria de Fátima Costa. SOUZA, Maria do Carmo Moreira. Habitação e Serviço Social: Uma questão de Cidadania. XIII Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. [CD ROM]. Brasília: CFESS, CRESS-8ª Região-DF, ABEPSS e UNESCO, 2010.

⁷¹BRITO, Inacia Batista de. SANTOS, Raudete Gomes. Prática profissional e participação social no programa de arrendamento residencial para experiência do projeto social no residencial Padre Luís Lemper em Aracaju/SE. XIII Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. [CD ROM]. Brasília: CFESS, CRESS-8ª Região-DF, ABEPSS e UNESCO, 2010.

Como afirmam Montanõ e Durigueto (2011, p. 257) ao discutirem acerca das respostas imperialistas aos processos sociais, destacam que os Estados Unidos e a burguesia internacional nos finais dos anos 1980 até a atualidade forjam uma sociedade homogênea, pois:

A palavra de ordem passa a ser a “democratização” (porém, esvaziada de seu conteúdo político instrumental); substitui-se na linguagem acadêmica a revolução pela “mudança”, a contradição pela “parceria” e pela “negociação”, a mundialização do capital e o imperialismo pela “globalização” [...] a sociedade civil (como espaço de contradição e lutas pela hegemonia) pela noção abstrata de “sociedade civil organizada” (despolitizada e supostamente homogênea) ou pelo “terceiro setor”, a categoria exploração pelo conceito “exclusão social” o capital pelo “capital social”, as lutas de classes pelo “empoderamento” dos pobres, a classe trabalhadora pela noção de “população” ou “cidadão” (MONTANÕ; DURIGUETO, 2011, p. 257).

A questão da “negociação”, “democratização” e da “cidadania” são postas a serviço da criação de consenso para o aceite das intervenções implementadas pelo governo. Deste modo, há um esvaziamento do sentido de cidadania, uma vez que “a ampliação da cidadania – esse processo progressivo e permanente de construção dos direitos democráticos que atravessa a modernidade – termina por se chocar com a lógica do capital” (COUTINHO, 2008, p. 68).

Torna-se necessário uma leitura crítica do trabalho social nos projetos de intervenção urbanística, analisando a realidade em suas múltiplas determinações. Portanto para ultrapassar a tendência do caráter conservador das ações inseridas nos projetos de intervenção urbanística “é necessário o enfrentamento das contradições sociais e a construção de uma cidadania que reforce o sentido de pertencimento e de acessibilidade igualitária aos recursos e à riqueza socialmente produzida” (GOMES; FERNANDES; FRANÇA, 2011, p. 9).⁷²

Apesar de todo o aparato de legislações, normativas que regulam a execução do trabalho social, torna-se cada vez mais complexo a implementação das ações nos projetos governamentais, segundo Borges, Icasuriaga e Silva (2012, p. 9-10)⁷³

Mesmo reconhecendo alguns avanços em termos de normatizações para o trabalho social, estas não reconhecem nem traduzem as particularidades na execução local dos projetos, tampouco consideram os impasses do planejamento urbano, que embora imbricado, legal e institucionalmente, com os programas habitacionais, não

⁷²GOMES, Maria de Fatima Cabral Marques. FERNANDES, Lenise Lima. FRANÇA, Bruno Alves de. Gestão das cidades na era da globalização: intervenção pública e (re) produção do espaço. V Jornada Internacional de Políticas Públicas [CD ROM], São Luís, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, 2011.

⁷³BORGES, Viviane Florindo. ICASURIAGA, Gabriela Lema. SILVA, Valério da. A política urbana e as demandas sócio profissionais ao trabalho do serviço social: os desafios para uma nova inserção. XIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. [CD ROM], Juiz de Fora/MG. ABEPSS. 2012.

dialogam, ou deixam este “planejamento da cidade” ser ditado pelas construtoras e ou proprietários fundiários em estreito vínculo com as exigências do mercado. Esta situação ocasiona um constrangimento para o trabalho social demandado por programas habitacionais, que não tem por objetivo tão somente suprir carências de moradia, mas resolver problemas locacionais para um conjunto de funções e atividades urbanas que ultrapassam as possibilidades técnicas dos profissionais envolvidos e utilizam sua idoneidade profissional para levantar obstáculos às obras físicas, tal o caso das remoções (induzidas ou compulsórias) de famílias e comunidades inteiras, ou mesmo realocações em novos domicílios, sem nenhuma possibilidade de desenvolver um trabalho a médio ou longo prazo que sustente essa ação dentro dos preceitos profissionais e legais.

Percebe-se, nesta afirmativa, a complexidade de execução do trabalho social. As ações que visem alcançar a cidadania são ações pulverizadas, focalizadas, que muitas vezes objetivam apenas enquadrar o “morador” aos moldes de um determinado comportamento necessários para a manutenção da moradia e dos equipamentos de uso coletivo. A cidadania é tida como o acesso aos bens e serviços disponibilizados para a comunidade alvo das intervenções urbanísticas. É importante ressaltar que o sentido da cidadania vai para além do acesso à bens e serviços, pois de acordo com Coutinho (2008, p. 50) “podemos defini-la como a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam aos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social”. Deste modo:

Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado [...] A cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando assim um processo histórico de longa duração (COUTINHO, 2008, p. 50-51).

Outro ponto recorrente nas análises diz respeito à questão da sustentabilidade do programa. Segundo Fernandes (2005, p. 158), essa sustentabilidade corresponde “a gestão racional e eficiente dos recursos sociais, econômicos e naturais.” Compreende-se que essa percepção de sustentabilidade é adaptada para os programas do Ministério das Cidades, ao referir-se a sustentabilidade do projeto como o processo de manutenção dos equipamentos coletivos, e a permanência da população alvo das intervenções nas moradias. Segundo Vasconcelos (2010, p. 09): ⁷⁴

⁷⁴ VASCONCELOS, Natalia Batista. Política pública urbana: uma reflexão sobre os instrumentos jurídicos e o serviço social na secretaria de planejamento urbano no município de Uberlândia/MG. XIII Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. [CD ROM]. Brasília: CFESS, CRESS-8ª Região-DF, ABEPSS e UNESCO, 2010.

O princípio do desenvolvimento sustentável é um dos componentes fundamentais do desenvolvimento urbano, pois tem como centro de sua preocupação as pessoas, cujos direitos são a ter uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza. Esse desenvolvimento poderá ser considerado sustentável se estiver voltado para a eliminação da pobreza e redução das desigualdades sociais.

No entanto, percebe-se que a sustentabilidade aclamada pelo desenvolvimento urbano direciona-se de acordo com o discurso hegemônico do capital, pois segundo Gomes (2005, p. 152), o tripé do desenvolvimento sustentável – princípios econômicos, ecológicos e sociais – “na prática, esses princípios passam a ser subordinados à lógica da eficiência e valorização econômica”.

Fernandes (2008, p. 04) explica que o desenvolvimento sustentável na contemporaneidade “apresentado como orientação que deve situar e legitimar tais intervenções, mas a forma com elas têm sido conduzidas indica a primazia do poder da gestão sobre a complexidade da práxis, ou das potencialidades de uma ação eticamente conduzida”.

Percebe-se que a sustentabilidade das intervenções urbanísticas, de acordo com alguns autores dos eventos analisados, é direcionada no sentido de garantir o consenso da população com relação à aceitação das ações governamentais. Silva, Azevedo e Santana (2010, p. 11)⁷⁵ afirmam que um dos objetivos das intervenções urbanísticas são: a participação, a capacitação para a geração de trabalho e renda, a educação ambiental e sanitária “com vistas à melhoria da qualidade de vida da população, visando a sustentabilidade do Projeto”.

Neste sentido, o modelo de política urbana imposta, segundo Fernandes (2008, p. 09)⁷⁶, exerce “a inclusão social sob o traço da dominação, visando uma gestão sustentável orientada por interesses que favorecem a valorização do capital. Perpetua-se, assim, a exclusão social não apenas em sua dimensão econômica, mas também em suas dimensões cultural e simbólica”. A categoria “inclusão social” é ressaltada em algumas produções dos eventos analisados, o que torna-se emblemático dado que no modo de produção capitalista os chamados “excluídos sociais”, na verdade, fazem parte da engrenagem desta ordem societária, assim estes “segmentos da classe trabalhadora, entendidos por nós, não como 'excluídos' tornam-se mais vulneráveis sendo forçados não apenas a viver em péssimas condições, mas a

⁷⁵SILVA, Gilvaneide Nunes da. AZEVEDO, Emmanuelle do Nascimento. SANTANA, Elizete Leitão de. Favela problema x favela solução: um estudo das mudanças das diretrizes para habitação de interesse social. XII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social [CD ROM], Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, ABEPSS, 2010.

⁷⁶FERNANDES, Lenise Lima. Participação social e direito à cidade: novas formas e antigos conteúdos dos processos de exclusão/inclusão no Rio de Janeiro. XI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social [CD ROM] São Luís, Universidade Federal do Maranhão, ABEPSS, 2008.

receber baixos salários caso tenham 'oportunidade' de trabalho” (GUERRA; GUIMARÃES; SILVA, 2012, p. 206).

Deste modo, “o caráter urbanístico de intervenções na infra-estrutura dos espaços precários como a solução do problema da pobreza e o que possibilitaria a homogeneização da cidade, é a estratégia adotada para a conquista dessa sustentabilidade urbana” (CAVALCANTE, 2011, p. 04).⁷⁷

Nessa perspectiva, percebe-se a adoção de modelos para a implementação do trabalho social que não consideram a realidade de cada região, ocorre um processo de homogeneização das práticas que constituem o conteúdo do trabalho social nos projetos de intervenção urbanística. Pimentel (2012, p. 02)⁷⁸ afirma que há a disseminação de um padrão de trabalho social “sob rígido controle dos agentes financeiros e governamental”. Logo:

Esses projetos se comprometem mais com os interesses econômicos dos setores dominantes do que com as reivindicações da população, representando na prática os limites da noção de sustentabilidade que tentam abordar. A dimensão social e econômica da sustentabilidade fica submetida à abordagem urbanística, que é funcional para os interesses dominantes (CAVALCANTE, 2011, p. 08).

Segundo Braga (2012, p. 10)⁷⁹, o trabalho social detém um “grande potencial de cunho político e sócio educativo da população que permite uma forma [...] de efetivação de uma perspectiva sócio-educativa e política podendo ser pautada em valores democráticos e de justiça social”. No entanto, as ações de intervenção urbanísticas que trazem em seu discurso a melhoria da qualidade de vida da população, o acesso aos bens e serviços da cidade capitalista não se concretizam, pois segundo Santos, Barbosa e Barbosa (2011, p. 07)⁸⁰ o padrão de vida “aqui identificado é contraditório ao que fora proposto pelo Programa de Aceleração de Crescimento- PAC, estando as famílias ainda vivendo em condições de vulnerabilidade social”.

⁷⁷ CAVALCANTE, Lucas Rangoni. Sustentabilidade urbana: Do discurso oficial à implementação nas Favelas de Praia da Rosa e Sapucaia. V Jornada Internacional de Políticas Públicas [CD ROM], São Luís, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, 2011.

⁷⁸ PIMENTEL, Juliana Rosa. Que trabalho social é esse? intervenção social em programas de provisão habitacional e de urbanização. XIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. [CD ROM], Juiz de Fora/MG. ABEPSS. 2012.

⁷⁹ BRAGA, Glauco Pereira de Oliveira e. Um campo de possibilidades: serviço social e o trabalho social. XIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. [CD ROM], Juiz de Fora/MG. ABEPSS. 2012.

⁸⁰ SANTOS, Brigida Rocha dos. BARBOSA, Lauride Benício. BARBOSA, Debora Bravin. A moradia como direito e exercício de cidadania: uma análise das condições de moradia oferecidas pelo PAC às famílias da Vila Cafeteira em Imperatriz-Ma. V Jornada Internacional de Políticas Públicas [CD ROM], São Luís, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, 2011.

Torna-se urgente a compreensão da totalidade social que perpassa o planejamento e a execução do trabalho social nas intervenções urbanísticas em áreas ocupadas pela classe trabalhadora, sem perder de vista a vinculação orgânica das diversas expressões da questão social, pois o que está em jogo é a luta de classes; a relação capital – trabalho. Portanto, a necessidade de discutir o trabalho social que tem se constituído um “importante instrumento de mediação entre a população e as instituições públicas e possui uma relevante contribuição na medida em que essa ação assume sua dimensão política para fazer face aos desafios do nosso tempo” (GOMES, 2005, p. 19).

Deste modo:

Permanecem, evidentemente, diversos desafios para a produção do conhecimento numa perspectiva dialética e de totalidade. Continua a desafiar-nos a realização de pesquisas de cunho crítico em um tempo em que nossas análises se defrontam com convites constantes à fragmentação da realidade e à negação de sua totalidade, oscilando entre um viés analítico ausente de sujeitos sociais ou centrado na autonomização do sujeito, tomado como indivíduo isolado e descontextualizado (GUERRA; GUIMARÃES; SILVA, 2012, p. 212)

Em síntese, a compreensão das contradições que entrelaçam a política de desenvolvimento urbano é de extrema relevância, pois essas contradições refletem no conteúdo do trabalho social. Entender a essência das expressões da “questão social” torna-se crucial para a efetiva análise dos fenômenos que perpassam a sociedade burguesa, para com isso criar estratégias de garantia de direitos, tendo em vista uma nova ordem societária. Gomes (2005, p. 19) destaca que com a globalização e a crescente fragilização dos direitos sociais da classe trabalhadora, as direções de atuação profissional “passam a ser determinadas por novos processos econômicos e políticos devendo, portanto ser conectadas às possibilidades de radicalização da democracia, do ponto de vista político e do ponto de vista das condições materiais de trabalho e de vida”.

O cotejamento dos trabalhos aprovados no CBAS, JOINPP e ENPESS demonstra a importância de sistematização das atividades desenvolvidas no âmbito do Trabalho Social, pois de acordo com Maricato (2011, p. 186), “o conhecimento é um antídoto necessário para o desmonte da representação ideológica e para o fornecimento de uma base científica para a ação”.

Percebe-se que o trabalho social contemporâneo traz em sua essência muitos elementos que remontam a outros momentos da política de desenvolvimento urbano no Brasil. Portanto, compreende-se que muitas temáticas são reeditadas, como por exemplo a participação social.

Com a extinção do BNH há uma desarticulação da política urbana no Brasil, e é apenas no final da década de 90 que o trabalho social, através do Programa Habitar Brasil – BID, será implementado de fato. Com a criação do Ministério das Cidades, da aprovação da PNH, do SNHIS/FNHIS e com o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC em 2007, o Governo Federal, através das Instruções Normativas, orienta o trabalho social em nível nacional. De acordo com Pimentel (2011), entre os anos de 2007 e 2011, o referido Ministério lançou 14 atos administrativos e legislações referente à regulamentação do trabalho social nos programas de Habitação de Interesse Social. Assim, no próximo capítulo apresentar-se-á a concepção de trabalho social proposta pelo Ministério das Cidades e adotada pela Companhia de Habitação do Estado do Pará.

3 TRABALHO SOCIAL E POLÍTICA HABITACIONAL: ENTRE CONCEPÇÕES E DISCURSOS

A partir da criação do Ministério das Cidades, em 2003, inicia-se no Brasil um novo momento para o Desenvolvimento urbano brasileiro, com a aprovação de diversos instrumentos de gestão das cidades, conforme debatido no primeiro capítulo deste trabalho. Mas apesar de toda a legislação aprovada até a primeira metade da década de 2000, é apenas a partir de 2007 que o governo brasileiro garante financiamento para a implementação das ações de intervenção urbanística através do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. O trabalho social é parte constitutiva das ações previstas pelo referido programa. No estado do Pará o órgão responsável pelas ações previstas do PAC é a Companhia de Habitação do Estado do Pará – COHAB/PA,⁸¹ conforme debatido no segundo capítulo. Portanto, torna-se de extrema importância apreender a concepção de trabalho social proposta pelo Ministério das Cidades e adotada pela Companhia de Habitação do Estado do Pará na execução dos projetos de intervenção de provisão habitacional e de urbanização de assentamentos precários no município de Belém, objeto deste estudo.

A construção desta pesquisa direcionou-se para responder à seguinte problemática: Qual a concepção de trabalho social proposta pelo Ministério das Cidades e adotada pela Companhia de Habitação do Estado do Pará na execução dos projetos de provisão habitacional no município de Belém?

Deste modo, a metodologia da pesquisa empírica realizou-se em dois momentos: revisão documental e aplicação de entrevistas. Os documentos pesquisados foram: Sistema de Habitação de Interesse Social; Instrução Normativa Nº 8, de 26/03/2009 do Ministério das Cidades que regulamentam o Trabalho Social em projetos de intervenções urbanísticas; Caderno de Orientação Técnico Social-COTs⁸² da CAIXA (2009, 2010, 2012); Trabalho Social e Intervenções habitacionais: Reflexões e aprendizados sobre o Seminário Internacional realizado em Belo Horizonte/MG (2010); Curso à distância Trabalho Social em Habitação, Ministério das Cidades (2010). Além disso, foram pesquisados os Projetos de

⁸¹ “As obras do PAC Habitação (Programa de Aceleração do Crescimento) estão sob a responsabilidade da Companhia de Habitação - Cohab, na Região Metropolitana de Belém e Castanhal. O Programa [...] inclui a construção de moradias e implantação de infra-estrutura nas áreas de execução, objetivando promover a melhoria da qualidade de vida de inúmeras famílias.” (Fonte: <http://www.cohab.pa.gov.br>. Acesso em 14/07/2013).

⁸² Realizou-se a análise dos Cadernos de Orientação Técnico Social – COTs dos anos 2009, 2010 e 2013, devido serem os mais atuais lançados pela CAIXA.

Trabalho Técnico Social financiados pelo Programa de Aceleração do Crescimento-PAC e executados pela COHAB/PA, a saber: Pratinha, Fé em Deus, Taboquinha e Riacho Doce 1º 2º e 3º etapas e; Quadro demonstrativo dos projetos de intervenção urbanística que estão sendo executados pela COHAB/PA. Em seguida, elaborou-se um quadro com os principais pontos acerca do trabalho social nos referidos documentos. Após isto, foi elaborado um roteiro semi-estruturado de entrevista,⁸³ de acordo com a revisão documental; as entrevistas foram aplicadas com 8 Assistentes Sociais⁸⁴ envolvidas com a implementação do trabalho social na COHAB/PA e no Instituto de Planejamento e Gestão Urbana e Ambiental.⁸⁵

Em seguida, realizou-se a análise dos materiais coletados na revisão documental e na aplicação das entrevistas, onde se construiu um quadro demonstrativo com a análise dos documentos e das entrevistas para apreender⁸⁶ a concepção de trabalho social prevista pelo Ministério das Cidades e adotada pela COHAB/PA. A pesquisa documental e a análise das entrevistas apontaram cinco categorias constitutivas do trabalho social, a saber: Autonomia, Protagonismo, Participação, Sustentabilidade e Cidadania,⁸⁷ os quais se articularam aos eixos de referência do Trabalho Social orientados pelo Ministério das Cidades.

Assim, os itens deste capítulo foram construídos a partir dos resultados da pesquisa empírica que identificou os principais elementos constituintes do Trabalho Social: 3.1 Orientações para o Trabalho Social nos projetos de provisão habitacional e intervenções de assentamentos precários; 3.2 Autonomia, protagonismo e participação da população beneficiária: Do que se trata?; 3.3 Sustentabilidade e Cidadania: Para que e para quem?; 3.4 Concepção do trabalho social proposta pelo Ministério das Cidades e adotada pela Companhia de Habitação do Estado do Pará.

⁸³ O roteiro da entrevista está no apêndice 1.

⁸⁴ Ressalta-se que as entrevistas foram devidamente autorizadas e garantiu-se o anonimato das entrevistadas.

⁸⁵ “O Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) é o documento que sistematiza a proposta de trabalho junto aos beneficiários. Nas intervenções relacionadas ao desenvolvimento urbano, os projetos devem ter enfoque multidisciplinar, fundamentando-se nos princípios de participação comunitária, sustentabilidade dos empreendimentos e preservação ambiental. As normativas do Ministério das Cidades especificam que a equipe técnica deve ser coordenada por um Responsável Técnico (RT) com formação em Serviço Social e/ou Ciências Sociais/Sociologia e sua assinatura e registro profissional deverão constar no projeto e nos relatórios de acompanhamento”. (BRASIL, 2009; BRASIL, 2010c, 2012)

⁸⁶ Mobilização e Organização Comunitária, Educação Ambiental e Sanitária e Geração de emprego e renda.

⁸⁷ Ressalta-se que o conteúdo do Trabalho Social está entrelaçado de diversas categoriais. No entanto, estas foram as mais relevantes para este trabalho.

3.1 ORIENTAÇÕES PARA O TRABALHO SOCIAL NOS PROJETOS DE PROVISÃO HABITACIONAL E INTERVENÇÕES DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

Este item objetiva apresentar as principais orientações e normativas do Trabalho Social nos projetos de intervenção urbanística do Governo Federal. Os documentos analisados foram: COTS (2009, 2010, 2012), Instrução Normativa Nº 08 de 26 de março de 2009 que regula acerca das orientações para o trabalho social executado em intervenções de provisão habitacional e de urbanização de assentamentos precários das ações e programas geridos pelo Ministério das Cidades.

A instrução normativa Nº 08 de 26/03/2009⁸⁸ norteia o trabalho social nas intervenções de provisão habitacional (Anexo I), e nas intervenções de urbanização de assentamentos precários (Anexo II). Deste modo, as orientações específicas para a implementação do trabalho social em intervenções de provisão habitacional, que constam no anexo I, aplicam-se às seguintes ações:

- a) Programa Habitação de Interesse Social – Ação Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - HIS/FNHIS;
- b) Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público – PRÓ-MORADIA – Modalidade Produção de Conjuntos Habitacionais. (BRASIL, 2009b, p. 03)

As instruções específicas para a implementação do Trabalho Social nas intervenções de urbanização de assentamentos precários, que constam no anexo II, são destinadas às ações e programas descritos abaixo:

- a) Programa Urbanização Regularização e Integração de Assentamentos Precários - Ação Urbanização de Assentamentos Precários - Projetos Prioritários de Investimentos – PPI – Intervenção em Favela;
- b) Programa Urbanização Regularização e Integração de Assentamentos Precários - Ação Apoio a Empreendimentos de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico ou Municípios com mais de 150 mil habitantes – Projetos Prioritários de Investimentos – PPI – Intervenção em Favela;

⁸⁸Nas intervenções do PAC, quando houver reassentamento de famílias, a produção habitacional será realizada com recursos do PMCMV-FAR e o PTTS observará o disposto na IN 008/2009 do Ministério das Cidades. Sempre que houver realocação de famílias, o Plano de Reassentamento deverá compor o PTTS. Além do estabelecido na IN 008/2009, o projeto também deverá prever atividades específicas, definidas para as etapas pré e pós-contratual, detalhadas no cronograma de execução (BRASIL, 2012, p. 25).

- c) Programa Urbanização Regularização e Integração de Assentamentos Precários - Ação Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - UAP/FNHIS;
- d) Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público - PRÓ-MORADIA – Modalidade Urbanização de Assentamentos Precários; e
- e) Projetos multissetoriais Integrados – PMI (BRASIL, 2009b, p. 01-02).

A referida instrução normativa contém os seguintes itens: Definição; Objetivo Geral e específicos; 1) Diretrizes Gerais e específicas para o remanejamento ou reassentamento de famílias; 2) Orientações Gerais; 3) Fases de execução: fase 1 - Período de Pré-Obras, fase 2 - Período de obras, fase 3 - período de pós-ocupação; 4) conteúdo para o desenvolvimento do trabalho social, a saber: mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental, geração de trabalho e renda; 5) roteiro técnico para formulação de projetos: identificação do projeto, diagnóstico socioeconômico, justificativa das intervenções propostas, objetivos gerais e específicos do projeto de trabalho social, forma de implementação do projeto, custos do projeto, cronograma de atividades, cronograma de desembolso, equipe técnica, plano de reassentamento ou remanejamento, avaliação e monitoramento da implementação do projeto social, avaliação do pós-ocupação. Os pontos principais destes itens referem-se: ao conteúdo para o desenvolvimento do trabalho social, definição, objetivo geral e específicos e as diretrizes gerais.

Segundo BRASIL (2009b, p. 03) e a CAIXA (2012, p. 57), o trabalho social define-se como:

Um conjunto de ações que visam promover a autonomia, o protagonismo social e o desenvolvimento da população beneficiária, de forma a favorecer a sustentabilidade do empreendimento, mediante a abordagem dos seguintes temas: mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental, e geração de trabalho e renda.

Segundo BRASIL (2010a, p. 80), o trabalho social é constituído por um complexo de ações que objetivam “o atendimento das necessidades da população (autonomia e desenvolvimento) e de seu protagonismo social e a sustentabilidade do empreendimento (social, ambiental, construtiva e financeira)”.

Ainda conforme BRASIL (2009b, p. 03), os objetivos do Trabalho Social são:

Objetivo Geral

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.

Objetivos Específicos

- a) Garantir condições para o exercício da participação comunitária;
- b) Promover atividades para a elevação da qualidade de vida das famílias beneficiárias para que se expressem e se desenvolvam através de um conjunto de intervenções técnicas sociais;
- c) Fomentar e valorizar as potencialidades dos grupos sociais atendidos;
- d) Fortalecer os vínculos familiares e comunitários;
- e) Viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens e serviços, a fim de adequá-los às necessidades e à realidade local; e
- f) Promover a gestão participativa, com vistas a garantir a sustentabilidade do empreendimento.

A implementação do trabalho social deve basear-se nas seguintes diretrizes:

- a) A participação da comunidade deve ser entendida como um processo pedagógico de construção de cidadania e um direito do cidadão;
- b) Deve-se promover a capacitação dos moradores, através de suas organizações representativas para a autonomia na gestão democrática dos processos implantados. Em se tratando de intervenções com habitação verticalizada, deverá ser dada ênfase aos processos de gestão condominial em que as regras de convivência coletiva sejam discutidas e expressas pelos grupos de moradores que serão usuários desta construção;
- c) Deve-se viabilizar o processo permanente e constante de informação da população sobre o desenvolvimento do projeto físico, sendo a transparência um elemento essencial na construção do processo participativo e na relação de confiança entre técnicos e população;
- d) O Trabalho Social deverá promover parcerias para o atendimento das necessidades dos beneficiários e para a implantação das políticas sociais na área de intervenção, contribuindo para o acesso das famílias a serviços de educação, saúde, esporte, lazer, cultura, assistência social, segurança alimentar e segurança pública, dentre outras (BRASIL, 2009b, p.04).

Nesta perspectiva, o objetivo geral do Projeto de Trabalho Técnico Social implementado pela Companhia de Habitação do Estado do Pará é promover a participação das “famílias ocupantes da comunidade, no processo de reconstrução do seu espaço de moradia possibilitando-lhes, de forma organizada, acesso ao planejamento, execução e avaliação do Projeto Urbanístico e Social”. São definidos ainda os objetivos específicos, a saber:

- a) Viabilizar a completa informação das famílias beneficiárias sobre os serviços a serem executados na comunidade, bem como quanto as disposições do Programa;
- b) Atuar na promoção de remanejamento das famílias ocupantes de lotes que impedem a urbanização da área ou que estejam fora dos padrões para regularização fundiária de forma a minimizar o impacto gerado por tal necessidade na vida das mesmas;
- c) Realizar o cadastramento socioeconômico das famílias para fins de regularização fundiária;
- d) Firmar parcerias com Entidades afins com vistas à implementação do projeto;
- e) Promover a participação e organização comunitária, de forma que a comunidade organizada possa atuar na construção do seu novo espaço de moradia, fiscalizando e colaborando para o bom desenvolvimento dos trabalhos, bem como se fazendo representar perante a comunidade e entidades externas;
- f) Realizar oficinas e/ou cursos de capacitação e qualificação profissional, proporcionando acesso das famílias a atividades de ocupação e renda, que leve

- ao desenvolvimento econômico-financeiro que venha a contribuir para a sua fixação na área e a sustentabilidade das obras e serviços implantados;
- g) Favorecer a educação sanitária dos beneficiários, com atividades voltadas para a transmissão de conhecimentos que propiciem a aquisição de valores e habilidades capazes de promover a mudança de hábitos e atitudes individuais e coletivas, visando a melhoria das condições de saúde da população beneficiária;
 - h) Desenvolver atividades que contemplem a educação ambiental dos beneficiários, favorecendo-lhes com informações e práticas que lhes proporcionem a tomada de consciência quanto à necessidade de preservação do novo ambiente de moradia bem com da natureza em geral;
 - i) Envolver a comunidade, principalmente crianças e idosos em atividades de educação para o trânsito, com o propósito de minimizar os riscos de acidentes, considerando a urbanização das ruas que traz como conseqüência o aumento do tráfego na comunidade;
 - j) Possibilitar a educação patrimonial das famílias, estimulando a ampliação de conhecimentos da população sobre a importância da conservação/manutenção dos imóveis, das áreas comuns e também do meio ambiente, visando a correta apropriação e uso das obras implantadas e otimização de seus benefícios;
 - k) Trabalhar temáticas transversais de interesse da comunidade, que venham a contribuir para a consciência crítica das famílias beneficiárias;
 - l) Contribuir para a integração entre os beneficiários, desenvolvendo atividades de cunho lúdico, cultural e recreativo, visando à melhoria das relações de vizinhança (COHAB/PA, 2008, p.19).

Segundo Pimentel (2011), a instrução normativa nº 08 do Ministério das Cidades traz o desenho do trabalho social a ser executado nos programas de Habitação de Interesse Social e nas intervenções de assentamentos precários.⁸⁹

A Caixa Econômica Federal através dos Cadernos de Orientações Técnico-Social-COTS também direciona as ações do Trabalho Social. Brasil (2009a) afirma que os principais eixos para a implementação do trabalho social são: mobilização e organização comunitária/condominial, capacitação profissional/geração de trabalho e renda e Educação Sanitária/ambiental/patrimonial, trabalho sócio ambiental e ações informativas. Segundo Brasil (2010c, p. 06-07-08-09), os eixos de referência para a elaboração do Projeto de Trabalho Técnico Social são: “a mobilização e comunicação, participação comunitária e desenvolvimento sócio-organizativo, empreendedorismo, educação e remoção e reassentamento”. O mesmo documento afirma que o roteiro de referência para a elaboração

⁸⁹Para Pimentel (2011, p. 148), os agentes envolvidos no trabalho social são: “o ente público, aquele que contrata o programa a ser executado, em geral administração municipal; a Caixa Econômica Federal, agente operacional financeiro dos programas; o corpo técnico de profissionais que executam o trabalho social, sendo dividido por aqueles que atuam a gestão e gerenciamento dos projetos sociais (Assistentes Sociais, Sociólogos, em grande parte, historiadores e psicólogos, em número menor) profissionais com formação única especializada e de nível superior, e aqueles que estarão na linha de frente da execução – que compreende os profissionais acima citados e também os agentes comunitários, educadores, oficineiros etc.; população alvo do trabalho social; e as empresas que possam vir a ser contratada para a realização do Trabalho Social.” As fases do Trabalho Social são: “Pré-Obra, durante as obras e pós obras; Os eixos: Mobilização e Participação Comunitária, Educação Sanitária e Ambiental e Geração de Trabalho e Renda; os processos do Trabalho Social são: Diagnóstico Social, elaboração do Projeto de Trabalho Técnico Social – PTTTS; Execução de ações de Educação sanitária e Ambiental e Geração de Trabalho e Renda; Monitoramento e avaliação” (PIMENTEL, 2011, p. 160).

do Projeto de Trabalho Técnico Social deve seguir os seguintes passos: Diagnóstico da área de intervenção e da população beneficiária; levantamento de demandas e potencialidades locais e possíveis parcerias. De acordo com Brasil (2012), os principais eixos para a implementação do Trabalho Social são: Mobilização e organização comunitária; geração de trabalho e renda e educação sanitária e ambiental.

Percebe-se que Brasil (2009a, 2010c, 2012), através dos Cadernos de Orientações de Orientação Técnico Social, apresenta os eixos de referência para a implementação do Trabalho Social.⁹⁰ Apesar da elaboração desses documentos serem de anos diferentes, compreende-se que a orientação permanece a mesma, com mudanças pontuais quanto ao conteúdo das ações.

Segundo Brasil (2009a, 2010c, 2012), é essencial a participação dos beneficiários no processo de implementação das intervenções urbanísticas, uma vez que permite o envolvimento da população com as ações governamentais, o que contribui para a sustentabilidade do empreendimento. Pimentel (2011) expõe que “o eixo de mobilização e organização comunitária percorrerá todas as fases do trabalho social [...] os eixos de Educação e geração de trabalho e renda estarão concentrados [...] durante o período de obras”. Compreende-se que as ações implementadas pelo trabalho social nos projetos de intervenção urbanística do governo são paliativas e pontuais; não são ações permanentes que garantam de fato o direito aos serviços públicos de qualidade.

Assim fica o questionamento: será que as ações do trabalho social permitem que a população beneficiária alcance de fato a autonomia, o acesso ao emprego, à saúde? Apreende-se que o estado capitalista, sendo em sua essência um garantidor da ordem e da propriedade privada, objetiva apenas acalmar a classe trabalhadora, ou seja, amenizar as expressões da questão social.

Deste modo, o Trabalho Social orientado pelo Ministério das Cidades e implementado pela Companhia de Habitação do Estado do Pará constitui-se a partir de três eixos principais: Mobilização e Organização Comunitária, Educação Ambiental e Sanitária, e Geração de Emprego e Renda. Segundo Brasil (2009b, p. 07) e Brasil (2012), o eixo de Mobilização e Organização Comunitária envolve as seguintes ações:

⁹⁰ Os principais mecanismos de avaliação e acompanhamento da implementação do Trabalho Social nos projetos de intervenção urbana do governo federal são: os relatórios, atas de reunião, registro em diários de campo, fotos, lista de presença, filmagens, cartilhas, material audiovisual (BRASIL, 2010c; 2012).

- a) Apoio à formação e/ou consolidação das organizações de base, estimulando a criação de organismos representativos da população e incentivando o desenvolvimento de grupos sociais e de comissões de interesses, tais como: comissão de acompanhamento de obras, comissões de jovens, de mulheres e de outros interesses despertados pelo projeto;
- b) Capacitação de lideranças e de grupos representativos em processos de gestão comunitária; papel das associações e dos grupos representativos de segmentos da população e sobre as questões de formalização e legalização das entidades representativas; e, nos empreendimentos verticalizados, sobre condomínios (legislação, objetivos, organização e funcionamento);
- c) Estímulo aos processos de informação e de mobilização comunitária e à promoção de atitudes e condutas sociais vinculadas à melhoria da qualidade de vida, como: a valorização da organização como instrumento próprio de representação dos interesses dos beneficiários; a articulação e a valorização dos aportes externos provenientes das entidades governamentais e não governamentais; a capacidade de observação crítica do desempenho das lideranças comunitárias; a integração com o entorno, em termos de relações funcionais e convivência com o meio ambiente; e a autonomia das organizações representativas;
- d) Estímulo à inserção da organização comunitária dos beneficiários em movimentos sociais mais amplos e em instâncias de controle e gestão social;
- e) Apoio à participação comunitária na promoção de atitudes e condutas ligadas ao zelo e ao bom funcionamento dos equipamentos sociais e comunitários disponibilizados;
- f) Estabelecimento de parcerias e integração com as demais políticas e programas do município, que sempre que possível deverão ser estendidas para a população do projeto;
- g) Nos casos de verticalização das habitações deverão ser trabalhados os princípios de gestão condominial e a convivência dos beneficiários em condomínios.

No âmbito da execução do Trabalho Social, a COHAB (2008, p. 23) define as seguintes ações para o eixo de mobilização e organização comunitária:

- a) Proceder a eleição da Comissão de Acompanhamento de Obras - CAO;
- b) Orientar a participação dos representantes da CAO para atuarem no monitoramento da obra física e do trabalho social, bem como para a necessidade de contribuírem para o desenvolvimento dos trabalhos na comunidade;
- c) Identificar novas lideranças e fortalecer as organizações comunitárias existentes na Comunidade;
- d) Assessorar as lideranças locais, capacitando-as para melhor atuar na comunicação interna da comunidade, bem como no cumprimento do papel de representar os interesses dos moradores na gestão pública e de formular e sustentar ações coletivas voltadas à melhoria da qualidade de vida da comunidade. Para isso, deverá ser estabelecido um processo de formação constando de palestras ou oficinas onde sejam trabalhadas temáticas, tipo: 'políticas públicas', 'instrumentos de comunicação popular', 'técnicas para falar em público', 'técnicas de reunião', 'a arte de ser um líder servidor';
- e) Realizar reuniões sistemáticas que possibilitem discutir com os moradores e/ou com as Entidades representativas sobre suas reais necessidades, formando grupos de trabalhos capazes de atuar na busca de soluções para os problemas emergentes no local;
- f) Realizar atividades culturais, recreativas e de desporto com vista à socialização das famílias: com jovens: torneio de vôlei; torneio de futebol; gincana. com crianças: brincadeiras diversas; natal.

Destaca-se que o eixo relativo à Mobilização e Organização Comunitária direciona-se no sentido de criar estratégias de participação da população beneficiária no processo de execução da obra. Nesta perspectiva, de acordo com uma das entrevistadas, este eixo busca:

Fomentar a participação e a organização da comunidade de forma que esta possa atuar no novo espaço de moradia, fiscalizando e colaborando para o bom desenvolvimento dos trabalhos, capacitando os representantes da comunidade para que possam representar os interesses dos moradores da área de intervenção, assim como formular e sustentar ações coletivas voltadas à melhoria da qualidade de vida da comunidade (TÉCNICA SOCIAL D).

Segundo Santana (2011, p. 350), “o BID afirma que a participação cidadã contribui com os processos democráticos. Além disso, os processos participativos aumentam a eficiência, eficácia, equidade e sustentabilidade dos projetos”. Deste modo, a participação popular é utilizada “para fortalecer o consenso e o sentimento de pertencimento ao projeto físico, ainda que a execução da obra ou infraestrutura possa, em médio prazo, ‘expulsar’ os moradores das áreas beneficiadas devido à valorização imobiliária” (SANTANA, 2011, p. 366).

De acordo com uma das entrevistadas, a participação comunitária visa a:

Organização comunitária, de forma que a comunidade organizada possa atuar na construção do seu novo espaço de moradia, fiscalizando e colaborando para o bom desenvolvimento dos trabalhos, bem como se fazendo representar perante a comunidade e entidades externas. A questão da participação popular, da transparência, do controle social, esses são princípios que tem que compor qualquer projeto [...] seja na área habitacional, ou em outras políticas. É o povo que tem que ser protagonista [...] sabemos que esses princípios estão muito aquém, de fato não acontecem (TÉCNICA SOCIAL F).

Segundo depoimento de outra entrevistada:

Nós procuramos desenvolver a participação e a organização com um foco principal, procuramos trabalhar para que ao término do projeto a comunidade esteja organizada [...] procuramos legalizar, justamente para dar condição de autonomia, de gestão dessa entidade [...] que ela se perceba como ator importante no processo, que ela possa também estar na interação com os órgãos envolvidos, que ela se faça presente, que ela se faça representar, que ela seja de fato participante (TÉCNICA SOCIAL E).

Outro eixo de referência para a implementação do Trabalho Social é de Educação ambiental e sanitária, segundo BRASIL (2009b, p. 07), a educação ambiental e sanitária orienta-se para o:

Esclarecimento e valorização da infra-estrutura implantada no empreendimento como colaboradora na redução de doenças e na melhoria dos níveis de saúde da população, na inserção urbana, mobilidade social e a elevação da qualidade de vida dos beneficiários [...] Preparação dos beneficiários para a correta utilização das

habitações, especialmente no que diz respeito às unidades sanitárias e à rede de esgoto. [...] Promoção de campanhas educativas de saúde e de utilização e preservação dos serviços implantados evitando o desperdício de água e energia elétrica e contribuindo para a melhoria do orçamento familiar.

Deste modo, Brasil (2009b, p. 07) afirma que o conteúdo para a implementação das ações do referido eixo baseia-se nos seguintes aspectos:

- a) Promoção do processo educativo que esclareça e valorize a infra-estrutura implantada e busque mudanças de atitudes em relação ao meio ambiente e à vida saudável;
- b) Esclarecimento e valorização da infra-estrutura implantada no empreendimento como colaboradora na redução de doenças e na melhoria dos níveis de saúde da população, na inserção urbana, mobilidade social e a elevação da qualidade de vida dos beneficiários;
- c) Preparação dos beneficiários para a correta utilização das habitações, especialmente no que diz respeito às unidades sanitárias e à rede de esgoto;
- d) Demonstração das responsabilidades dos beneficiários na correta utilização e preservação dos serviços implantados, tanto os individuais como os coletivos;
- e) Promoção de campanhas educativas de saúde e de utilização e preservação dos serviços implantados evitando o desperdício de água e energia elétrica e contribuindo para a melhoria do orçamento familiar;
- f) Estímulo à busca de parcerias com o objetivo de dar continuidade em caráter permanente às ações de educação ambiental;
- g) Divulgação de informações, programas e projetos de natureza ambiental de modo a possibilitar a ampliação da consciência ecológica das populações; e
- h) Fomento e implementação de atividades educativas ligadas à separação e reciclagem de resíduos sólidos.

Brasil (2012, p. 19) explica que o conteúdo do eixo Educação Ambiental e Sanitária baseia-se:

- a) Promoção do processo educativo que esclareça e valorize a infra-estrutura implantada e busque mudanças de atitudes em relação ao meio ambiente e à vida saudável, na redução de doenças e melhoria dos níveis de saúde da população;
- b) Preparação da comunidade para a correta utilização das habitações, especialmente no que diz respeito às unidades sanitárias e à rede de esgoto;
- c) Demonstração das responsabilidades dos beneficiários na correta utilização e preservação dos serviços implantados, tanto os individuais como os coletivos;
- d) Promoção de campanhas educativas para promoção da saúde, correta utilização e preservação dos serviços implantados e uso racional da água e da energia elétrica;
- e) Estímulo à busca de parcerias para promoção, em caráter permanente, das ações de educação ambiental;
- f) Divulgação de informações, programas e projetos de natureza ambiental para ampliação da consciência ecológica das populações.

A COHAB (2008, p. 24-25) explicita que as ações no eixo de educação sanitária e Ambiental são:

- a) Realizar palestras e/ou oficinas envolvendo adultos, jovens e crianças, abordando temáticas sugestivas e focais, tais como: para adultos: 'higiene pessoal e

- qualidade de vida’, ‘prevenção contra a dengue’, ‘higiene bucal: técnicas de escovação, o uso do fio dental, alimentação correta, doenças bucais, estética e auto exame da boca’; para crianças: ‘chinelo no pé’; ‘sorriso saudável’; ‘xó piolho!’; ‘unhas limpas’;
- b) Eleger o Comitê de Meio Ambiente, com representantes de cada quadra, com o objetivo de tratar a questão ambiental de forma sistemática na comunidade, fomentando a conscientização dos moradores para a necessidade de preservação dos recursos naturais;
 - c) Promover a capacitação dos membros do comitê de meio ambiente, através de curso para agentes ambientais;
 - d) Obter a adesão das instituições do local e do entorno (igrejas, escolas, creches, mercado livre, posto de saúde, comércios e outros) para a proposta de educação ambiental, de forma a estabelecer uma rede institucional disposta a contribuir para a mudança de hábitos inadequados em relação ao meio ambiente;
 - e) Envolver as crianças da comunidade na realização de atividades lúdicas capazes de despertar-lhes a consciência ambiental a partir do seu cotidiano: teatro; oficina; concurso de poesias; gincana; visita ao lixo;
 - f) Promover a realização de oficinas para jovens e adultos trabalhando temáticas como: reciclagem de papel, jardinagem, alimentação alternativa, tratamento seletivo do lixo;
 - g) Realizar palestras educativas viabilizando o conhecimento da comunidade para temas como: ‘doenças de veiculação hídrica (amebíase; giardíase; gastroenterite; febres tifóide e paratifóide; hepatite infecciosa; cólera)’, ‘lixo: rica fonte de doenças infecciosas e parasitárias, excelente espaço para desenvolvimento de insetos e animais nocivos’;
 - h) Incentivar a arborização e embelezamento das ruas com plantio de mudas nos lotes e jardinagem das residências, promovendo a premiação da rua mais bonita e melhor produção de jardim;
 - i) Organizar caminhada ecológica;
 - j) Planejar a fixação de cestas de lixo nas ruas, elegendo pessoas responsáveis pela sua manutenção e conservação;
 - k) Realizar campanhas de incentivo a higiene ambiental da comunidade e do lar, com mutirão de limpeza, nas atividades de maior porte os participantes receberão blusas e bonés padronizados;
 - l) Veicular mensagens educativas na rádio comunitária local.

Com relação à educação ambiental, uma das entrevistadas destacou que:

A educação sanitária e ambiental tem uma importância maior [...] desenvolver atividades que contemplem a educação ambiental dos beneficiários, favorecendo-lhes com informações e práticas que lhes proporcionem a tomada de consciência quanto à necessidade de preservação do novo ambiente de moradia bem como da natureza em geral [...] fazer com que as famílias possuam consciência ambiental e sanitária, eu acho que a comunidade tem que promover isso, por que propicia a melhoria da saúde da população beneficiária, minimizar o número de doenças (TÉCNICA SOCIAL H).

Quanto a Educação Ambiental destacou-se a importância de ações educativas, pois:

Visa promover atividades que proporcione à comunidade a tomada de consciência quanto à necessidade de novos hábitos que preservem a natureza e o novo ambiente de moradia [...] A educação sanitária é saúde, você tendo estrutura para isso, e tendo educação de como gerir, isso é saúde, tanto é que temos várias palestras (TÉCNICA SOCIAL D).

De acordo com Guimarães (2010, p. 06), a educação ambiental é um mecanismo de extrema relevância para a “a efetivação da articulação e mobilização da população em torno

da questão ambiental e da questão urbana, pois se constitui em um processo formador e de capacitação dos cidadãos”. De acordo com uma das entrevistadas:

A educação sanitária e ambiental é uma prática, no sentido que possamos despertar na população o desejo, a necessidade de mudar seu modo de vida, é o zelo por si próprio, é o zelo pelo entorno, é o zelo pelo espaço que ela convive, isso tudo além de favorecer o residencial, favorece principalmente com relação a saúde, ao bem estar em geral, então procuramos desenvolver práticas que despertem esse sentido ambiental e sanitário (TÉCNICA SOCIAL E).

Uma das entrevistadas expõe as principais atividades relacionadas à educação ambiental e sanitária:

As palestras e oficinas em geral têm boa receptividade e participação dos moradores. São voltadas para os temas de higiene pessoal e qualidade de vida e prevenção de doenças; bem como o fomento da conscientização dos moradores para a questão da preservação dos recursos (TÉCNICA SOCIAL G).

Percebe-se que as ações de educação ambiental orientam-se por aspectos educativos paliativos e pontuais. O discurso é da garantia de novos hábitos de preservação ambiental, é a responsabilização da classe trabalhadora pelas ações de degradação ambiental. Assim, não se considera que o processo de destruição do meio ambiente é parte do desenvolvimento do capital. Pois de acordo com Marx (2011), o capitalismo se desenvolve esgotando as fontes de riqueza: “a terra e o trabalhador”. Assim,

No discurso neoliberal há a predominância do discurso humanista, que não mais reconhece os direitos sociais enquanto conquistas adquiridas por meio de lutas sociais, e sim impera a filantropia e ações paliativas para resolver a situação de exclusão no uso do espaço urbano e do meio ambiente. [...] há a necessidade de uma atuação diferenciada, de profissionais comprometidos com um projeto ético político que luta pela equidade e o combate à exclusão, realizando discussões mais amplas, não se limitando à termos como ‘Desenvolvimento Sustentável’ e ‘Responsabilidade Social’ (GUIMARÃES, 2010, p. 09).

De acordo com Guimarães e Rodrigues (2012, p.01-02), a educação ambiental “é relegada a um segundo plano nas ações do trabalho social, devido à lógica institucional e à insegurança dos profissionais no que se refere à discussão ambiental e amazônica”.

Quanto ao eixo de Geração de emprego e renda, BRASIL (2009, p. 07-08) destaca que se norteia pelas ações abaixo:

- a) Ações para a redução do analfabetismo;
- b) Ações destinadas à capacitação profissional e à requalificação profissional, planejadas de acordo com a realidade sócio-econômica dos beneficiários e vocação econômica local;

- c) Estímulo à produção alternativa e à organização de grupos de produção e cooperativismo, respeitadas as particularidades da população beneficiada;
- d) Estímulo à processos cooperativos de produção, tendo como referência os conceitos de Economia Solidária, que estão baseados na solidariedade (em oposição à competição), em remunerações decididas coletivamente e na autogestão dos empreendimentos; e
- e) Estímulo à ações de produção artesanal com resíduos recicláveis.

Brasil (2012, p. 18) expõe as seguintes ações referentes ao eixo de geração de trabalho e renda:

- a) Ações para a redução do analfabetismo;
- b) Capacitação e requalificação profissional, planejadas de acordo com a realidade sócio-econômica dos beneficiários e vocação econômica local;
- c) Estímulo à produção alternativa e à organização de grupos de produção e cooperativismo, respeitadas as particularidades da população beneficiada;
- d) Estímulo a processos cooperativos de produção, tendo como referência os conceitos de Economia Solidária;
- e) Fomento e implementação de atividades educativas ligadas à separação e reciclagem de resíduos sólidos;
- f) Empreendimentos para gestão dos resíduos sólidos que envolvam catadores devem ser priorizados, o atendimento nas ações de assistência social para garantir inclusão social e emancipação econômica, formação e capacitação dos catadores para atuação no mercado de recicláveis e, programas de ressocialização de crianças e adolescentes envolvidas.

A COHAB (2008, p.12) destaca as seguintes ações no âmbito da geração de Trabalho e Renda:

- a) Estabelecer critérios de seleção e prioridades para os participantes nos Cursos de Capacitação e Qualificação Profissional;
- b) Promover Cursos de Capacitação e Qualificação Profissional em parceria com instituições do ramo, visando potencializar a mão-de-obra dos beneficiários;
- c) Mapear a existência de grupos de trabalhos solidários na comunidade e prestar-lhes apoio para seu fortalecimento;
- d) Oportunizar aos participantes dos cursos de capacitação e qualificação profissional que serão promovidos, noções sobre o empreendedorismo popular, através dos temas: gestão para pequenos negócios, aprender a empreender; organizar a exposição da produção dos cursos a serem realizados, podendo efetuar-se na própria comunidade e/ou em instituições parceiras;
- e) Estabelecer parcerias para viabilizar a oferta de crédito por Entidades de apoio e incentivo ao micro-crédito, visando a melhoria de renda das famílias e/ ou grupos interessados;
- f) Realizar curso abordando a temática da ‘administração da renda familiar’;
- g) Realizar pesquisa entre os participantes dos cursos de capacitação e qualificação para avaliar o aproveitamento do aprendizado;
- h) Estabelecer parceria, para capacitação da mão-de-obra disponível na comunidade, objetivando apresentá-la para seleção final da Empresa construtora responsável pela execução da obra física;
- i) Monitorar a geração de renda na comunidade vinculada a obra: mão-de-obra, aluguel de espaço para a empresa construtora, fornecimento de alimentação para os trabalhadores da obra e outros serviços que vierem a se efetivar.

Desta forma, o eixo relacionado à geração de trabalho e renda relaciona-se com a criação de cooperativas, cursos de capacitação e qualificação profissional para os moradores,

objetivando proporcionar renda para melhorar a qualidade de vida, e assim garantir a manutenção dos moradores no local da intervenção urbanística.

A gente procura estar capacitando essa comunidade na medida do interesse das pessoas. Na medida do que se percebe como potencialidade daquele território, do comércio local, do mecanismo de geração de renda que já possa existir. Procuramos fomentar, apoiar esse tipo de iniciativa, inclusive com formação de algumas unidades produtivas que a gente está procurando trabalhar na comunidade, a partir de que aquelas pessoas interessadas possam ter melhor qualificação e com isso poder ter melhor condição de manutenção da sua própria família, que possa também nos casos em que os empreendimentos exijam retorno financeiro, no caso pagamento de mensalidade (TÉCNICA SOCIAL E).

Uma das entrevistadas destaca:

A geração de trabalho e renda, o empreendedorismo que é chamado que inclui capacitação, qualificação e a questão da unidade produtiva. Pois, quando se faz um conjunto, quando se faz alguma coisa, aquela família vai ter encargos, ele vai começar a pagar água, luz, IPTU, ela vivia na clandestinidade, ela vai se manter como?. Ela vai embora mesmo, e vai para outro barraco. Apesar que ainda é muito incipiente a questão da geração de trabalho e renda (TÉCNICA SOCIAL C).

De acordo com umas das técnicas sociais:

Esse eixo de geração de trabalho e renda promove cursos de capacitação e qualificação profissional, voltados prioritariamente para a população diretamente atingida pelo projeto, objetivando melhorar a qualidade de vida, a fixação da população na área e a sustentabilidade do projeto. Na prática esses cursos, especificamente na comunidade Fé em Deus, não vem alcançado seus objetivos, uma vez que predominantemente a população continua com rendimentos até dois salários mínimos, recebido por apenas um membro da família com ocupação incidente no trabalho informal e autônomo (TÉCNICA SOCIAL G).

Destacaram-se atividades realizadas para a profissionalização dos beneficiários do projeto urbanístico. Deste modo, uma das técnicas sociais afirma que:

É instalado um lugar onde vai ser realizado os cursos de padaria, costureiro, eles decidem, é votação, por exemplo, qual é a unidade produtiva? Qual a vontade dos moradores?, que eles passem a ter um meio de garantia de renda, então essa unidade produtiva é implantada lá com o recurso do PAC. Agora fizemos no Taboquinha, as mulheres escolheram culinária, e os homens padaria, tem que ter material para esse curso, local, tem que escolher junto com os moradores, onde será o local, profissional, parcerias, a terceirizada executa e a COHAB fiscaliza (TÉCNICA SOCIAL B).

A partir do exposto compreende-se que as ações do Trabalho Social no âmbito da Companhia de Habitação do Estado do Pará estão previamente orientadas e normatizadas através do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal. Deste modo, as atividades são orientadas conforme os objetivos delimitados por estes órgãos.

No entanto, é necessário compreender os limites das políticas sociais na sociedade burguesa, pois apesar do agravamento das desigualdades sociais, da precarização das relações

de trabalho, as intervenções sociais do Estado capitalista são pontuais com vias à manutenção da propriedade privada e ao mascaramento das expressões da questão social. Santana (2009, p. 26) ao pesquisar acerca dos alcances da atuação do Assistente Social em projetos comunitários, identificou que a maioria das respostas norteou-se na contradição da atuação nas políticas urbanas. Segundo a mesma autora:

As respostas dos Assistentes Sociais giram em torno de um eixo central: a defesa de direitos sociais. Suas respostas expressam o dilema profissional da atuação nas políticas públicas, no caso, nas políticas urbanas: responder às requisições do governo federal, estadual e municipal e ao mesmo tempo construir, cotidianamente, um trabalho que se articule e que favoreça a ampliação de direitos, mesmo nos espaços sócioprofissionais do Estado capitalista (SANTANA, 2009, p. 26).

Nesta perspectiva, Iamamoto (2011, p. 196) afirma que vivenciamos um conflito entre “a defesa dos direitos sociais universais e a mercantilização e re-filantropização do atendimento às necessidades sociais, com claras implicações nas condições de trabalho do assistente social”.

Conforme orientações do Ministério das Cidades (BRASIL, 2009b) e da CAIXA (BRASIL, 2009a, 2010c, 2012), o conteúdo do trabalho social deve se organizar em torno dos três eixos principais, de acordo com os resultados da pesquisa empírica identificaram-se categorias recorrentes nos referidos eixos. Deste modo, nos próximos itens serão apresentadas as categoriais transversais constituintes do Trabalho Social nos projetos de intervenções de urbanização de assentamentos precários e em intervenções de provisão habitacional da Companhia de Habitação do Estado do Pará – financiados pelo Programa de Aceleração do Crescimento/PAC – evidenciadas na pesquisa empírica, a saber: Autonomia, Protagonismo, Participação, Sustentabilidade e Cidadania.

3.2 AUTONOMIA, PROTAGONISMO E PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO BENEFICIÁRIA: DO QUE SE TRATA?

Brasil (2010a, p. 80) explica que a Autonomia, Protagonismo e participação da população⁹¹ beneficiária significa independência ou autodeterminação, ou seja, é a “possibilidade ou a capacidade que tem uma pessoa ou uma organização de se auto-regular. Relaciona-se diretamente com as noções de protagonismo social e desenvolvimento da população”. No mesmo sentido, Brasil (2012, p. 04) afirma que o Trabalho Social:

É o conjunto de ações que visam promover a autonomia e o protagonismo social, planejadas para criar mecanismos capazes de viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens/serviços, adequando-os às necessidades e à realidade dos grupos sociais atendidos, além de incentivar a gestão participativa para a sustentabilidade do empreendimento.

No entanto, como garantir independência, autodeterminação, acesso à educação, a saúde, ao emprego, como meios de realmente alcançar determinada autonomia na sociedade capitalista contemporânea. Percebe-se que é no campo do discurso que garante-se essa autonomia, pois, nas relações sociais concretas, para além da aparência fenomênica, o que se verifica são condições cada vez mais degradantes da classe trabalhadora, criminalização dos movimentos sociais, ou seja, processos de enfraquecimento dos direitos sociais.

Antunes (2010, p. 191) aponta dois elementos como os mais cruéis do modo de produção capitalista: a precarização da força de trabalho e “a degradação crescente, na relação metabólica entre homem e natureza, conduzida pela lógica voltada prioritariamente para a produção de mercadorias que destrói o meio ambiente”. Assim:

É preciso que se diga de forma clara: desregulamentação, flexibilização, terceirização, bem como todo esse receituário que se esparrama pelo “mundo empresarial”, são expressões de uma lógica societal onde o capital vale e a força humana de trabalho só conta enquanto parcela imprescindível para a reprodução desse mesmo capital. Isso porque o capital é incapaz de realizar sua autovalorização

⁹¹ “O tema da participação comunitária tem sido, ao longo da trajetória profissional do Serviço Social no Brasil, uma das requisições da prática profissional. Nos anos 50 (séc. XX), os Assistentes Sociais foram chamados a intervir em projetos sociais no âmbito do desenvolvimentismo (Desenvolvimento de Comunidade), enquanto nos anos 70, o Movimento de Reconceituação validou, enormemente a organização comunitária, especialmente com a construção teórica e metodológica do conhecido Método BH. Do mesmo modo, o movimento político pela democratização e as experiências governamentais de gestão democrática (anos 80 e 90), propiciaram espaços de atuação profissional em torno da participação social”. (SANTANA, 2011, p. 348)

sem utilizar-se do trabalho humano. Pode diminuir o trabalho vivo, mas não eliminá-lo. Pode precarizá-lo e desempregar parcelas imensas, mas não pode extingui-lo (ANTUNES, 2010, p. 192).

Vale salientar, que a implementação do trabalho social no que tange a garantia da autonomia, protagonismo da “população beneficiária” é permeada de aspectos burocráticos, ações pontuais e educativas que não alcançam de fato a autonomia da população. Conforme depoimento de uma das entrevistadas:

Como o próprio PTTS coloca, legaliza uma organização comunitária e já basta, já dá conta da participação, ou então apenas busca a adesão, temos que ter metas, a frequência da mobilização, tudo isso vai para a CAIXA ela não quer saber se essa metodologia vai dar conta de promover a autonomia do outro, ela não quer nem saber, não pede a filmagem, mandou umas fotos, a frequência está bom, assim comprova (TÉCNICA SOCIAL F).

De acordo com o que foi afirmado acima, a autonomia, o protagonismo e a participação do beneficiário perpassam apenas pelo caráter burocrático, o que interessa é o alcance das metas através de frequência e de atas de reuniões. É a burocratização da autonomia do beneficiário. Ressalta-se os limites do Estado capitalista ao implementar políticas sociais, pois as intervenções sociais escondem através dos discursos empreendidos, o objetivo claro que é manter o consenso em torno das ações governamentais. Quanto à dificuldade para a participação das famílias beneficiadas na execução do trabalho social nos projetos de intervenção urbanística do governo, uma das entrevistadas destaca que:

Eu acho muito difícil, as famílias estão muito amarradas, elas estão em uma dinâmica, eles vivem cotidianamente lutando pela sua sobrevivência, então em que momento da vida ela tem tempo para reunir, para organização. Hoje realizamos reuniões com as famílias, temos que dizer vai iniciar em tal hora e terminar em tal hora, por que as pessoas tem que sair, por que é aquela hora que elas tem para reunir. Hoje temos 10 membros da CAO/COFIS, se três aparecem é muito, tem que conviver com essa realidade, e a CAIXA e o Ministério das Cidades tem que ser sabedores disso, e não é por que a mobilização foi fraca, é por que as pessoas de fato não têm mais tempo, ninguém tem mais tempo de se mobilizar, de organizar, por que as nossas atividades acontecem a noite, por que é o momento em que podemos contar com essas pessoas, que elas chegaram do trabalho e tudo mais [...] na maioria das vezes o fato delas terem levantado 5 da manhã, ou até mais cedo e terem enfrentado esse trânsito, ela vai descansar, está errado? Não está (TÉCNICA SOCIAL F).

Deste modo, a autonomia do beneficiário dos programas de intervenção urbana gira em torno da responsabilização do indivíduo no sentido de promover sua sobrevivência; as atividades realizadas não viabilizam, de fato, a autonomia, uma vez que o que se percebe é o aumento do desemprego e as condições de sobrevivência dos trabalhadores tornam-se cada

vez mais difíceis. Deste modo, uma das técnicas sociais entrevistadas explica os limites para a garantia da autonomia e participação:

A gente busca de todas as formas essa autonomia, esse protagonismo, esse desenvolvimento da população, que isso de fato aconteça a partir de nossas atividades, e que a partir de nossas ações elas venham contribuir para o fortalecimento político social e organizacional da população, com essa consciência de que a população precisa estar organizada, na luta constante por seus direitos, ela precisa entender que se o Estado não está atentando aquela demanda, ela pode recorrer a outras instituições [...] Então as nossas limitações são institucionais, são legais, são políticas, temos que ir além, buscar uma metodologia para que possamos envolver a população, e não busque apenas o quantitativo da coisa, mas a qualidade [...] Quando executamos qualquer trabalho, que essa é a missão do IAGUA, está voltada para a visão democrática, participativa, transparente, que de fato venha promover a autonomia do outro, venha possibilitar o fortalecimento da organização de comunidade, dos direitos sociais (TÉCNICA SOCIAL F)

Segundo a COHAB/PA (2008, p, 18), “o trabalho técnico social é pautado na mobilização social e politização dos diferentes grupos sociais que interagem na comunidade”. Mas, a autonomia, a mobilização social pretendida nos documentos que normatizam e orientam a implementação do trabalho social ficam apenas no planejamento, haja vista, que as ações não garantem, de fato, esse processo de autonomia, e se garante é dentro dos padrões mínimos exigidos, portanto, dentro dos limites da política social adotada pelo governo. Segundo relato de uma das entrevistadas:

Na verdade, nós trabalhamos na questão do protagonismo, a pessoa fazer seu próprio espaço, na prática esses projetos como qualquer processo de mobilização, é um processo muito difícil, no mais os próprios projetos já começam errado, são projetos de gabinete, fazem os projetos nos gabinetes para uma realidade daqui da Amazônia, principalmente numa área que já existe moradores, onde as pessoas já criaram seu espaço. Então, basicamente os projetos são feitos em gabinetes, existe uma padronização [...] as pessoas não se enxergam nos projetos (TÉCNICA SOCIAL G).

De acordo com a COHAB (2008, p. 07), o objetivo geral dos projetos de trabalho técnico social é “promover a participação das famílias ocupantes da comunidade, no processo de reconstrução de seu espaço de moradia possibilitando-lhes, de forma organizada, acesso ao planejamento, execução e avaliação do projeto”. Nessa direção, a participação nos projetos de intervenção urbanística do governo ocorre através da formação e consolidação de organismos representativos da população objetivando a melhoria da qualidade de vida e a mudança de hábitos para a conservação do empreendimento construído. (BRASIL, 2009b) Com relação à percepção de participação dos organismos multilaterais, Santana (2011, p. 350) afirma que:

Quanto ao tema da participação social, o BID publicou um documento intitulado “Estratégia para promover la participación ciudadana em las actividades del banco.”

Neste documento, o BID demonstra que tendo em vista as modificações observadas na América Latina, especialmente na relação entre Estado, mercado e atores sociais, nota-se um crescimento da importância da participação social na elaboração e execução das políticas públicas.

Na perspectiva governamental, a participação, permite o apontamento de problemas “que podem ser resolvidos pelos próprios grupos atendidos pelas políticas e projetos, reduzindo gastos do governo com as políticas e ampliando a legitimidade dos projetos” (SANTANA, 2011, p. 350). O discurso dos órgãos federais brasileiros está alinhado com o BID:

A participação comunitária nas intervenções torna os beneficiários mais comprometidos levando-os a exercerem seus direitos e deveres, propicia a compreensão e a manifestação da população atendida acerca das intervenções e permite a afirmação da cidadania e transparência na aplicação dos recursos públicos (BRASIL, 2010c, p. 04).

É importante salientar que a importância da participação ditada pelos organismos multilaterais e pelos órgãos responsáveis pelo Trabalho Social não coincidem com o sentido da participação enquanto meio de emancipação do trabalhador, pois é orientada de acordo com o sentido da responsabilização dos indivíduos pela reprodução social. Deste modo, o “Estado brasileiro, alinhado ao discurso das agências multilaterais de crédito, tem se detido a incentivar a participação de natureza instrumental, isto é, esvaziado da concepção verdadeiramente democrática” (SANTANA, 2009, p. 22).

Brasil (2012, p. 04) destaca que a participação da população no processo de execução do projeto de intervenção torna os beneficiários mais comprometidos com os deveres para a sustentabilidade do empreendimento, o que “permite a afirmação da cidadania e transparência na aplicação dos recursos públicos”. Deste modo, o trabalho social nos projetos de intervenção urbanística do governo objetiva:

Fomentar a participação comunitária através do desenvolvimento de reuniões, palestras, assembleias e campanhas educativas, seminários temáticos que estimulem e sensibilizem as lideranças comunitárias e a população beneficiária em geral, para participar do planejamento e implementação do empreendimento (BRASIL, 2012, p. 06).

No entanto, de acordo com uma das técnicas sociais, esse modelo de participação social disseminada e implementada pelo trabalho social é comprometido, pois:

Os sujeitos que deveriam fazer esse controle social deveriam estar dentro desse projeto de participação social, não tem a completa liberdade para que isso aconteça, de fato eles encontram limites para isso, esses sujeitos têm diferenças, interesses particulares, partidários, a gente sente uma grande diferença no que está escrito lá no

Ministério das Cidades, na Política Nacional de Habitação e o que de fato acontece aqui na ponta (TÉCNICA SOCIAL F).

Segundo o Ministério das Cidades (BRASIL, 2009b) a participação comunitária está relacionada às condutas adequadas a manutenção dos bens implantados pelas ações de intervenção na comunidade em convergência com as orientações do BID.

Nesta perspectiva:

Quando as pessoas ou entidades interessadas percebem os potenciais benefícios de determinados projetos e políticas, e se sentem comprometidas com seus resultados, **estão mais dispostas a investir seus próprios recursos econômicos e humanos**. Deste modo, **a participação pode ser uma fonte de recursos adicionais** para a execução de programas e projetos, assim como para a sustentabilidade dos mesmos. Neste sentido, **a participação é uma sorte de ativo não financeiro** à disposição de todos os países pois **a mesma permite executar projetos em uma dimensão superior a que permitiriam as disponibilidades orçamentárias** (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2004, p. 02 *apud* SANTANA, 2011, p. 351, grifo da autora).

Brasil (2010a, p. 70) ressalta que o trabalho social deve estar articulado às orientações da política urbana e habitacional, numa perspectiva socioeducativa e política, baseadas em princípios democráticos. Assim, o objetivo do trabalho social, segundo o referido Ministério visa “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”. No entanto, percebe-se os limites da implementação do trabalho social na garantia da efetiva participação.

Brito e Santos (2010, p. 03) consideram que a participação e organização comunitária direcionam-se na seguinte perspectiva: o “espírito de zelo patrimonial e ambiental e de fortalecimento do processo dos grupos representativos existentes nos residenciais, através de criação de comissões representativas”. No entanto, a crítica ao modo como se concebe a participação na implementação do trabalho social é explicitado abaixo:

Existe um esforço da equipe do PTTS para de fato promover essa participação, mas há grande dificuldade de mobilização da comunidade para esse fim. Acredito que o grande nó está no início de tudo: no planejamento. O projeto é realizado de fora pra dentro o que faz com que a população não se enxergue nele como um sujeito que pode definir ou optar por algo, mas se vejam como meros “beneficiados” dessas políticas de governo. A população percebe o projeto como “invasor” de seu espaço, que já chega definido e não se sentem capazes de participar desse processo de reconstrução, então agem como expectadores de algo já definido e determinado (TÉCNICA SOCIAL G).

Segundo Pimentel (2011, p. 132), os recursos para a política habitacional embora carregue no seu discurso o objetivo da universalização do direito à moradia, a ampliação dos

direitos sociais “circunscrevem-se em uma ação focalizada. Estas ações priorizam o maior engajamento da população alvo dos programas e projetos sob forte discurso da participação popular e comunitária.” Conforme depoimento de uma das entrevistadas, as dificuldades na implementação do Trabalho Social relacionam-se aos seguintes fatores:

Não temos muitas pernas aqui na COHAB para trabalhar 100% da população dos projetos. Ficamos trabalhando com pequenos grupos, [...] se tu passares daqui algum tempo em algumas áreas e bater na porta do cidadão, ele vai desconhecer que tinha o Trabalho Social, por que não foi bem difundido, a grande falha é que é trabalhada apenas pequenos grupos, por exemplo, a comissão de acompanhamento de obras nem sempre está fazendo a divulgação do que está acontecendo na comunidade, uma técnica que tem sido feita e aplicada aqui, são as audiências públicas, mas que são feitas no primeiro momento [...] entendo que ao final da realização do trabalho deveria ter audiências públicas para estar questionando com eles o que modificou de direito e de fato. Uma avaliação do que realmente modificou, se as famílias tiveram um processo educativo para melhorar sua educação sanitária, a sua preservação ambiental, por que eu não vejo que isso ocorra, por que se entregamos uma praça e vai três meses depois a praça estar destruída. Que processo educativo é esse? Muitas vezes o que acontece além do processo de acomodação, é as vezes os próprios recursos que precisamos, você tem que ir para uma área dessas, você tem a dificuldade do transporte, a questão da divulgação, por que essa divulgação deveria está na mídia, não como propaganda eleitoral, mas para mostrar que realmente houve uma efetividade na transformação social daquele local (TÉCNICA SOCIAL A).

Em síntese, percebe-se que a autonomia, o protagonismo e participação da população beneficiária é perpassado pelo aspecto socioeducativo no sentido de conscientizar a população para novos hábitos, para assim garantir a sustentabilidade e manutenção do empreendimento. Compreende-se que apesar de todo o processo de conquistas dos direitos sociais, ainda persiste o caráter conservador da intervenção estatal, uma vez que as atividades socioeducativas possuem um aspecto da conscientização das famílias beneficiárias. Portanto, a participação de acordo com a análise dos documentos e das entrevistas, é o envolvimento da população nos projetos em todo o processo de implementação do trabalho social, desde o início até o fim; é a adesão da população às ações governamentais.

De acordo com algumas entrevistadas, é a oportunidade da população opinar, mudar a própria história através de processos educativos, de atividades proporcionadas pelo trabalho social que visem o “cuidado”, o “zelo” com os bens implantados pela intervenção governamental. Segundo Gomes (2006, p. 08), nos primórdios da política urbana, a atuação profissional partia do “princípio de que as populações pobres urbanas utilizavam os recursos da moradia de forma inapropriada”.

As estratégias para alcançar a autonomia e a participação são insuficientes, do ponto de vista da efetiva autonomia, protagonismo e participação da população. No entanto, é

necessário compreender a contradição presente na atuação dos profissionais envolvidos com o Trabalho Social, uma vez que essa prática pode possuir um viés tanto conservador, quanto crítica. Concorde-se com Fernandes (2005) ao afirmar que a ação educativa que perpassa historicamente a profissão pode ter um caráter coercitivo e disciplinador, quanto democrático e emancipatório. O desafio é ter uma prática apoiada numa análise crítica da realidade. Torna-se urgente compreender as múltiplas determinações dos fenômenos sociais, para deste modo, apreender as contradições que permeiam as políticas sociais.

3.3 SUSTENTABILIDADE E CIDADANIA: PARA QUE E PARA QUEM?

Neste item serão apresentadas duas categorias, recorrentes nos documentos do Ministério das Cidades e na fala dos entrevistados, a saber: Sustentabilidade e Cidadania, referentes ao Trabalho Social. Segundo a pesquisa empírica, com a autonomia do beneficiário será garantida a sustentabilidade do empreendimento – nos aspectos econômicos, de permanência do morador em sua unidade habitacional – e a cidadania do morador no que tange ao acesso aos serviços urbanos implementados pelo projeto.

Segundo Brasil (2010b, p. 07), a sustentabilidade de um empreendimento define-se como:

A sustentabilidade de uma intervenção está relacionada com a capacidade de quem conduz o trabalho social na comunidade ser capaz de inserir outros atores municipais e estaduais, além de promover a articulação necessária para que a comunidade esteja fortalecida e com os vínculos necessários com o poder público.

A partir da afirmação acima, questiona-se como garantir que o morador permaneça no espaço alvo das intervenções urbanísticas, diante dos encargos que acompanham a renovação do espaço urbano, como o IPTU, água, luz, enfim, uma gama de tributos que os moradores passam a pagar nos novos empreendimentos.⁹² Constata-se que a população alvo dessas

⁹²Souza (2011, p. 183) ao analisar o projeto Vila da Barca em Belém, destacou que “a tendência à venda do imóvel está presente em 43% dos entrevistados. Deste percentual, 33% das pessoas apontaram como motivo principal a falta de condições de arcar com as taxas de água e energia elétrica. Destaca-se ainda, que dos 57% dos entrevistados que disseram não ter a intenção de vender a casa recebida, 25% desses não rejeitaram essa possibilidade caso haja uma necessidade premente, o que pode significar um aumento considerável no número de imóveis vendidos em um curto espaço de tempo”.

intervenções, não possuem condições financeiras de arcar com os custos que a nova moradia exige.⁹³

Nesse sentido, ao destacar a sustentabilidade do empreendimento, o que interessa é individualizar a responsabilidade na manutenção dos equipamentos coletivos; é jogar nas “costas” dos beneficiários a responsabilidade pela manutenção no empreendimento construído. Deste modo, segundo Pelegrino (2005, p. 158),

Na política de habitação, por exemplo, observa-se a exigência da incorporação dos princípios econômicos, ecológicos e sociais que devem se combinar para um desenvolvimento sustentável. Vale ressaltar que as ações implicadas pelos ideais anexados à noção de desenvolvimento sustentável não são imediatamente compatíveis. Na prática, esses princípios passam a ser subordinados à lógica da eficiência e valorização econômica.

Nota-se que a sustentabilidade é uma categoria adotada nos programas de intervenção urbanística, nos parâmetros das orientações dos organismos internacionais na condução das políticas públicas do Brasil. Segundo Brasil (2009b, p. 03), a definição do trabalho social na urbanização de assentamentos precários ou de favelas e nos empreendimentos habitacionais para famílias de baixa renda é constituído de ações que objetivam a “autonomia”, o protagonismo social e o desenvolvimento da população beneficiária, de forma a favorecer a sustentabilidade do empreendimento”. Na perspectiva do governo, este objetivo será alcançado pelo projeto de trabalho social, mediante atividades relacionadas aos seguintes temas: mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental, e geração de trabalho e renda.

Um dos objetivos específicos do trabalho social, nos programas urbanísticos do Ministério das Cidades diz respeito à necessidade de “promover a gestão participativa com vistas a garantir a sustentabilidade do empreendimento” (BRASIL, 2009b, p. 04). A agenda habitat⁹⁴ estabelece que as intervenções nos assentamentos precários devem ser articulados à questão da sustentabilidade urbana, garantindo a descentralização das ações, a valorização do poder local (PELEGRINO, 2005).

Conforme Brasil (2010b, p. 21), o foco do plano de trabalho social deve ser “a viabilização da intervenção na área de habitação e a estratégia do ponto de vista da inclusão social dessas famílias, do acesso à moradia digna, da sustentabilidade dessa intervenção e da integração de políticas e programas sociais”.

⁹³ Ressalta-se que, segundo a COHAB (2008, p. 06), com relação a situação de trabalho, 79% dos moradores de uma das comunidades, alvo das ações urbanísticas do governo, possuem renda mensal de até 1 salário mínimo.

⁹⁴ Esta agenda foi definida na Conferência Habitat II, realizada em Istambul, em 1996.

Gomes (2005, p. 30) afirma que a CAIXA define como principal objetivo do trabalho social, a implementação de atividades de “caráter informativo, educativo de promoção social, visando o desenvolvimento comunitário e a sustentabilidade do empreendimento”.

Segundo Compans (2001, p. 130), o direcionamento para o desenvolvimento urbano sustentável contido no documento “*Agenda para os Anos 90,*” do século XX, do Banco Mundial é constituído por uma concepção de desenvolvimento “sustentável”. Segundo a autora, esse documento define “a política urbana que norteará o financiamento dos projetos convergentes e traduz-se pela gestão racional e eficiente dos recursos sociais, econômicos e naturais visando ao incremento da riqueza com equilíbrio fiscal”. Nesta perspectiva, a implementação de políticas neoliberais, segundo Maricato (2007), reflete na cidade capitalista os efeitos, como a precarização das condições de vida da classe trabalhadora, a valorização imobiliária – nas áreas que sofreram intervenções urbanísticas – e conseqüentemente a expulsão dos moradores para áreas sem infraestrutura urbana.

Nesta direção, Netto (2006, p. 25) afirma que “no capitalismo monopolista, as funções políticas do Estado imbricam-se organicamente com as suas funções econômicas”. Assim, a intervenção do governo no espaço urbano, atende prioritariamente aos interesses do capital. O trabalho social nos projetos de intervenção urbana, nos moldes que se apresenta na atualidade, contribui para amenização das expressões da questão social, ou seja, para “acalmar” a classe trabalhadora, para que o modelo de cidade sustentável seja efetivada, através de ações assistencialistas, paliativas que não contribuem de fato para o alcance da cidadania.⁹⁵

Segundo Netto (2006, p. 25),

O eixo da intervenção estatal na idade do monopólio é direcionada para garantir os superlucros dos monopólios – e, para tanto, como poder político e econômico, o Estado desempenha uma multiplicidade de funções [...] a sua inserção como empresário nos setores básicos não rentáveis (fornecem aos monopólios, a baixo custo, energia e matéria-prima fundamentais), a assunção do controle de empresas capitalistas em dificuldades (trata-se aqui da socialização das perdas, a reprivatização), a entrega aos monopólios de complexos construídos com fundos públicos [...] os investimentos públicos em meios de transporte e infra-estrutura, a preparação institucional da força de trabalho requerida pelos monopólios.

⁹⁵ Netto (2006, p. 26) afirma que “no capitalismo monopolista, a preservação e o controle contínuo da força de trabalho, ocupada e excedente, é uma função estatal de primeira ordem”.

No entanto “a dinâmica das políticas sociais está longe de esgotar-se numa tensão bipolar – segmentos da sociedade demandantes/Estado burguês, no capitalismo monopolista. Elas são resultantes extremamente complexas de um complicado jogo em que protagonistas e demandas estão atravessados por contradições, confrontos e conflitos [...] a intervenção estatal sistemática sobre a “questão social”, penetrada pela complexidade que insinuamos, está longe de ser unívoca. No marco burguês, a sua instrumentalização em benefício do capital monopolista não se realiza nem imediata nem diretamente – seu processamento pode assinalar conquistas parciais e significativas para a classe operária e o conjunto dos trabalhadores, extremamente importantes no largo trajeto histórico que supõe a ruptura dos quadros da sociedade burguesa” (NETTO, 2006, p. 33-34).

Segundo Acsehrad (2001, p. 30) “é sustentável hoje aquele conjunto de práticas portadoras de sustentabilidade no futuro”, mas a essência desse discurso é a eficiência econômica, em síntese, é a afirmação do mercado como regulador das relações sociais nos diversos âmbitos da vida cotidiana. Assim, a sustentabilidade relaciona-se com a manutenção do empreendimento e dos moradores. Segundo a fala de umas das entrevistadas, a sustentabilidade:

É o beneficiário fazer parte daquele empreendimento, ele começar a se apaixonar por aquilo e não deteriorar, abandonar e invadir outros locais, é aquele empreendimento dar certo, a sustentabilidade seria a permanência daquele morador, cair nas graças do povo, por que você vai daqui a cinco anos não tem mais ninguém, o mercado imobiliário já engoliu tudo aquilo e até articular dentro do possível, por que as redes nunca funcionam, articular com as demais políticas, que digamos ele tenha acessibilidade ao emprego, a escola, a essas coisas, ele precisa dar certo em função disso, não é só a casa por casa, mas toda aquela relação que se estabelece no entorno (TÉCNICA SOCIAL C).

Deste modo, a orientação da sustentabilidade focada nos projetos de intervenção urbanística conforme a exposição de uma das entrevistadas é que:

Antigamente no antigo processo, que era o processo de desenvolvimento de comunidade, tentava-se preparar pequenos grupos produtivos, que eram aqueles grupos de corte e costura, hoje em dia estamos capacitando alguns grupos da comunidade, não é toda a comunidade, o recurso é pouco; são alguns grupos da comunidade, implementando além da capacitação profissional que são os cursos profissionalizantes, a criação das unidades produtivas, como é o caso agora que a gente está tentando implantar unidade produtiva de corte e costura, de construção, onde as pessoas estão sendo capacitadas; é como se fôssemos formar pequenas cooperativas ou organizações sociais que através do trabalho cooperado possa estar produzindo algumas coisas para atender não só o mercado interno como até externo, interno que eu digo é o próprio residencial extrapolando para o externo que é a própria sociedade [...] (TÉCNICA SOCIAL A).

A sustentabilidade é relacionada aos aspectos educativos para conscientizar a população no uso dos equipamentos urbanos implantados e a responsabilização do indivíduo pela sua reprodução social. Assim:

Significa exatamente a comunidade tomar posse, cuidar, zelar e proporcionar a manutenção, que ela procure fazer isso com seus próprios meios, e também que busque serviços disponíveis para que isso possa ocorrer, que ela possa principalmente ter consciência e desejo de fixação naquele espaço (TÉCNICA SOCIAL E).

Segundo Acserad (2001, p. 31), o ponto central do discurso da sustentabilidade é a “busca da eficiência na utilização dos recursos do planeta. Adotando-se o ponto de vista de uma razão prática utilitária, a lógica da eficiência insere o homem em processos culturais de

adaptação entre meios e fins”. Nesta perspectiva, é destacado em um dos depoimentos dos entrevistados que a sustentabilidade é:

Torná-los (os usuários) altamente capacitados para seu próprio desenvolvimento, mudar os hábitos [...] conservar um processo educativo, de como utilizar, preservar [...] isso tem que ser trabalhado, elas tem que dar o devido valor ao que é construído, eu acho que a população tem que estar consciente de que ela tem que preservar aquele patrimônio, que o dinheiro é dela, é dinheiro da sociedade (TÉCNICA SOCIAL A).

No entanto, consideram-se insuficientes as ações para garantir a sustentabilidade do empreendimento, no sentido da criação de mecanismos de geração de trabalho e renda, uma vez que Souza (2011, p. 163) afirma que:

A desestruturação dos pequenos empreendimentos enquanto fonte de renda para famílias, bem como a inexpressividade da ação estatal na promoção da política de geração de emprego e renda, sinalizam o descompasso existente entre a concepção do projeto urbanístico e a realidade dos moradores, processos estes que não são concebidos de forma articulada pelo poder público, refletindo no esfacelamento das estratégias de sobrevivência encontradas pela população de garantir a permanência das famílias locais.

Uma das entrevistadas corrobora com a afirmativa acima, ao expor que:

Para garantir uma sustentabilidade econômica local, não é um processo fácil, nas normativas, é uma coisa, aqui em baixo é outra coisa; a questão da credibilidade da população com a obra, se a obra vai concluir ou não vai, temos esses problemas que impactam diretamente no Projeto de Trabalho Técnico Social-PTTS. O PTTS é fraco, ainda está no processo de afirmação tanto dentro das instituições, quanto fora, as obras ficaram paradas um ano, e quando retorna para a comunidade fica mais difícil, a população não acredita, tem que ter um pouco de poder de sedução para que as pessoas comecem a participar das atividades, a partir daí tem uma metodologia diferenciada para dar informação à população, não é fácil (TÉCNICA SOCIAL F).

Nesta perspectiva:

A questão da sustentabilidade está ligada a questão de geração de trabalho e renda, essa questão econômica e social. Existe o processo de valorização do espaço, isso é o que é idealizado, agora o que acontece é que de fato esses cursos, essas atividades, essas ações, na prática não corresponde às necessidades. A pesquisa que foi feita em 2007 identificou que apenas uma pessoa tinha renda na família. Em 2011 continuava a mesma situação, então a realidade é essa (TÉCNICA SOCIAL G).

Percebe-se que a sustentabilidade do empreendimento, conforme a pesquisa empírica significa a garantia de mecanismos que possibilitem a geração de trabalho e renda da população que vive nas áreas alvo das intervenções urbanísticas. Mas as ações implementadas são insuficientes; são atividades paliativas que, na verdade, não alcançam seu objetivo central

que é garantir que esta população não seja expulsa da área, devido a especulação imobiliária presente no espaço urbano, contemplado com os equipamentos urbanos. Deste modo, uma das técnicas explicita que a sustentabilidade está relacionada com a permanência dos moradores na área:

As famílias estejam morando de forma boa, que elas não tenham saído. Nós falamos para elas que não podem alugar, vender a moradia, a sustentabilidade seria que o bem entregue seja mantido, e o que fizemos com o trabalho social seja preservado (TÉCNICA SOCIAL H).

Na pesquisa verificou-se que o Trabalho Social deve contribuir com a cidadania⁹⁶ da população beneficiária. De acordo com a COHAB/PA (2008, p. 17), como o trabalho social faz parte de uma intervenção urbanística, deve-se:

Considerar a moradia como eixo central de sua ação, direcionando suas atividades para a melhoria da qualidade de vida em todos os seus aspectos: educação, saúde, saneamento, renda, cultura, lazer, habitação, respeito ao modo de vida, a integração, organização, exercício da cidadania, direito à terra/habitação, numa perspectiva da emancipação sócio-político e conseqüentemente a diminuição da exclusão social a que está submetida essa parcela da população.

No entanto, como alcançar a cidadania plena para a classe trabalhadora na sociedade capitalista, em que as relações sociais são reguladas segundo critérios do mercado, enfim, como garantir a cidadania plena em uma sociedade marcada pelas lutas de classes. Nesse sentido, Marx (2004, p. 179) afirma que:

Quanto mais o trabalhador produz, menos tem para consumir, que quanto mais valores cria, mais sem-valor e indigno ele se torna; quanto melhor formado seu produto, tanto mais deformado ele fica; quanto mais civilizado seu objeto, mais bárbaro o trabalhador; que quanto mais poderoso o trabalho, mais impotente o trabalhador se torna; quanto mais rico de espírito o trabalho, mais pobre de espírito e servo da natureza se torna o trabalhador. Sem dúvida. O trabalho produz maravilhas para os ricos, mas produz privação para o trabalhador. Produz palácios, mas cavernas para o trabalhador. Produz beleza, mas deformação para o trabalhador. Substitui o trabalho por máquinas, mas lança uma parte dos trabalhadores de volta a um trabalho bárbaro e faz da outra parte da máquina.

⁹⁶ Segundo o Ministério das Cidades, há uma grande diretriz para o trabalho social: “a participação da comunidade deve ser entendida como um processo pedagógico de construção de cidadania e um direito do cidadão” que se desdobra em três aspectos: Deve-se promover a capacitação dos moradores, através de suas organizações representativas para a autonomia na gestão democrática dos processos implantados. Em se tratando de intervenções com habitação verticalizada, deverá ser dada ênfase aos processos de gestão condominial em que as regras de convivência coletiva sejam discutidas e expressas pelos grupos de moradores que serão usuários desta construção. Deve-se viabilizar o processo permanente e constante de informação da população sobre o desenvolvimento do projeto físico, sendo a transparência um elemento essencial na construção do processo participativo e na relação de confiança entre técnicos e população. O Trabalho Social deverá promover parcerias para o atendimento das necessidades dos beneficiários e para a implantação das políticas sociais na área de intervenção, contribuindo para o acesso das famílias a serviços de educação, saúde, esporte, lazer, cultura, assistência social, segurança alimentar e segurança pública, dentre outras (BRASIL, 2009b, p.5).

É necessário compreender as relações sociais burguesas,⁹⁷ a essência dos fenômenos sociais, apreender que o fundamento da sociedade burguesa é a luta de classes, a contradição capital/trabalho. Deste modo, Santos (2012, p. 107) afirma que as condições para ser mais ou menos cidadão dependem do “ponto do território onde se está. Enquanto um lugar vem a ser condição de sua pobreza, um outro lugar poderia, no mesmo momento histórico, facilitar o acesso àqueles bens e serviços que lhe são teoricamente devidos, mas que [...] lhe faltam”.⁹⁸

Fernandes (2005, p. 233) afirma que as intervenções urbanísticas propõem “a integração dos diferentes através da forma dominante de organização da relação sociedade-espço, [...] procura enquadrá-los, de forma descontextualizada, nos moldes urbanísticos hegemônicos”. Segundo Maricato, (2007, p. 04) a globalização significou o desmonte do estado garantidor de políticas sociais “significou acima de tudo o primado do mercado”. A autora destaca ainda que:

O tratamento glamouroso que a mídia e muitos intelectuais atribuíram à globalização e às chamadas cidades globais foi dando lugar, com o passar do tempo e com a apropriação capitalista das novas tecnologias, a uma realidade cruel: aumento do desemprego, precarização das relações de trabalho, recuo das políticas sociais, privatizações e mercantilização de serviços públicos, aumento da desigualdade social (MARICATO, 2007, p. 04).

Fernandes (2005, p. 232) destaca duas preocupações centrais ao referir-se à intervenção urbanística, a saber:

A primeira sustenta a imagem da promoção do morador da favela ao status de cidadão a partir de sua integração no mercado como proprietário, na medida em que seja legalizada a posse de sua moradia e desde que ele cumpra com seus compromissos fiscais diante do município [...]. É possível indicar pontos de potencial estrangulamento para o alcance efetivo desses resultados em direção ao direito à cidade para a população das favelas, a médio e longo prazo. Considerando-se que os entraves à realização da cidadania desse segmento populacional não se restringem ao aspecto ilegal atribuído a sua condição de favelado – já que essa é apenas uma das formas de expressão das diversas restrições sociais que sobre ele recai por sua forma de inserção no processo produtivo.⁹⁹

⁹⁷ O desenvolvimento das forças produtivas que conduz à gênese e ao desenvolvimento do modo capitalista de produção apresenta como características intrínsecas a exploração, a apropriação de espaços e a destruição de recursos naturais e da força humana de trabalho com vistas a assegurar o processo de acumulação (GUERRA; GUIMARÃES; SILVA, 2012, p. 196).

⁹⁸ Cada homem vale pelo lugar onde está: o seu valor como produtor, consumidor, cidadão depende de sua localização no território. Seu valor vai mudando, incessantemente, para melhor ou para pior, em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço), independentes de sua própria condição (SANTOS, 2012, p. 107).

⁹⁹ Nesta perspectiva, Santos (2012, p. 61) afirma que a analogia feita com as questões “o direito de morar” e ser “proprietários de uma casa” não leva a resolução da problemática habitacional, ao contrário, “o que mais se conseguiu foi consagrar o predomínio de uma visão imobiliária da cidade, que impede de enxergá-la como uma totalidade.”

Conforme Brasil (2009b, p. 04), “a participação dos beneficiários deve ser entendida como um processo pedagógico de construção de cidadania e um direito do cidadão”. Mas como garantir a construção de cidadania, pois:

Por meio de extensores e de programas de habitação popular, a cidade aumenta desmesuradamente a sua superfície total e este aumento de área encoraja a especulação, o processo recomeçando e se repetindo em crescendo. E, afinal, os pobres nem mesmo permanecem nas casas que fazem ou lhes fazem. E não podem manter por muito tempo os terrenos que adquirem ou lhes dão, sujeitos que estão, na cidade corporativa, à lei do lucro. Como morar na periferia é, na maioria das cidades brasileiras, o destino dos pobres, eles estão condenados a não dispor de serviços sociais ou a utilizá-los precariamente, ainda que pagando por eles preços extorsivos (SANTOS, 2012, p. 63).

Segundo Santos (2012), o cotidiano demonstra que o espaço em que vivemos é um espaço sem cidadão, apenas o discurso das políticas sociais orienta-se para ampliação das conquistas, pois a prática da intervenção do estado capitalista, no que tange ao atendimento das necessidades dos trabalhadores, é de restrição e negação de direitos. Portanto, a letra da lei não garante a efetivação dos direitos sociais, “daí ser legítimo a procura de um novo equilíbrio isto é, de um novo direito. O cidadão, a partir das conquistas obtidas tem de permanecer alerta para garantir e ampliar sua cidadania” (SANTOS, 2012, p. 104-105).

A cidadania, segundo depoimento de uma das entrevistadas se dá através de:

Através da palestra, através do acesso a geração de trabalho e renda, são cursos de padaria, curso de costureira, por que você vai trazer aquela pessoa, ela vai não só ter acesso a uma moradia melhor, mas ter uma geração de renda para preservar aquela qualidade de vida, e também na conscientização, na questão da saúde, de vários aspectos da cidadania (TÉCNICA SOCIAL B).

Percebe-se o caráter contraditório do Estado Capitalista, pois atende prioritamente aos interesses do capital. Deste modo, como garantir o acesso aos bens e serviços produzidos na cidade burguesa, cuja lógica mercadológica, separa no espaço citadino, os que possuem recursos para usufruir dos bens e serviços públicos, de um lado, e os que possuem apenas a força de trabalho para vender, do outro. Deste modo:

A atividade econômica e a herança social distribuem os homens desigualmente no espaço, fazendo com que certas noções consagradas, com a rede urbana ou a de sistema de cidades, não tenham validade para a maioria das pessoas, pois o seu acesso efetivo aos bens e serviços distribuídos conforme a hierarquia urbana depende do seu lugar socioeconômico e também do seu lugar geográfico (SANTOS, 2012, p. 11).

Isso porque na sociedade burguesa, os capitalistas se apropriam da riqueza socialmente

produzida. Deste modo, como garantir a cidadania plena num cenário em que as relações sociais são mediadas pelo mercado, onde a classe trabalhadora, é desprovida do essencial para a reprodução social? Percebe-se que “em lugar do cidadão formou-se um consumidor, que aceita ser chamado de usuário” (SANTOS, 2012, p. 25).

Segundo Brasil (2010a, p. 52),

A trajetória do trabalho social em habitação revela momentos importantes de protagonismo e de contribuição dos profissionais com a construção de uma política habitacional e urbana conectadas com a democracia, cidadania, participação e atendimento às demandas da população, um processo permeado de contradições, limites e desafios.

Ressalta-se, que apesar da relevância do alcance da cidadania – conforme a pesquisa empírica – os documentos que orientam e normatizam o trabalho social nos programas de intervenção urbanística utilizam a terminologia beneficiária ao invés de cidadão. Daí percebe-se o caráter assistencialista da qual está revertida à lógica do trabalho social nos projetos de intervenção urbanística do governo.

Brasil (2010a, p. 81) destaca que:

A cidadania refere-se à garantia de direitos sociais, econômicos e políticos, mas também a conquista de novos direitos e ao exercício da participação dos sujeitos sociais na esfera pública. A noção de cidadania implica no aprofundamento da democracia, na transformação da cultura política paternalista, clientelista e autoritária presente nas relações que se estabelecem na sociedade brasileira.

O documento do Ministério das Cidades (BRASIL, 2009b), explicita que a cidadania¹⁰⁰ depende do aprofundamento da democracia. Mas de que forma ocorreria esse aprofundamento da democracia, se as relações sociais capitalistas são incompatíveis com a democracia em seu sentido pleno na garantia dos direitos sociais da classe trabalhadora. Segundo Coutinho (2008, p. 25), a democracia em seu valor universal depende dos seguintes elementos:

Trata-se de suprimir as relações de produção capitalistas para permitir que as forças produtivas possam se desenvolver de modo adequado à emancipação humana [...] trata-se de suprimir a dominação burguesa sobre o Estado a fim de permitir que esses institutos políticos democráticos possam alcançar pleno florescimento e, desse modo, servir integralmente à libertação da humanidade.¹⁰¹

Deste modo, as ações do trabalho social trazem no seu bojo elementos que ficam restritos ao campo discursivo, pois é possível alcançar a cidadania efetiva em um cenário de

¹⁰⁰ Segundo Santos (2012, p. 37), “a definição atual da cidadania [...] é uma cidadania mutilada, subalternizada”.

¹⁰¹ Segundo Coutinho (2008, p. 25), baseado em Antonio Gramsci, os institutos democráticos são “expressões da auto-organização popular e fazem parte do que Gramsci chamou de ‘sociedade civil’: são os partidos de massa, os sindicatos, as associações profissionais, os comitês de empresa e de bairro, as organizações culturais”.

negação de direitos sociais conquistados pela classe trabalhadora organizada? Apesar de vivenciarmos condições precárias de sobrevivência, num contexto de precarização dos direitos sociais, Brasil (2010a, p. 65) afirma que:

O trabalho social tem – como principal direção – o fortalecimento da cidadania, da participação e da democracia, no sentido da construção de uma nova cultura política, democrática e cidadã. Portanto, são premissas para o trabalho social: – A participação da população deve-se dar em todos os momentos do ciclo de implementação das políticas públicas: no planejamento, na execução e na avaliação. – O reconhecimento das organizações populares como interlocutoras legítimas, respeitando sua autonomia e capacidade de tomar decisões. – Investimentos e estímulos na participação das organizações locais e no surgimento e a capacitação de lideranças locais.

De acordo com Brasil (2010a) o conceito de cidadania é relacionado aos direitos políticos, ao controle social das políticas públicas. Para o Ministério das Cidades, os processos socioeducativos e o fortalecimento da cidadania são elementos centrais para a implementação do trabalho social. Nesta perspectiva:

A cidadania é considerada como o reconhecimento de acesso a um conjunto de bens e serviços produzidos pela sociedade e a participação nos espaços públicos de construção e controle da política social. Nesse sentido, são diretrizes gerais para o trabalho social em habitação de interesse social: – A *cidadania*, a defesa dos direitos sociais, em particular, o direito à moradia digna; – A participação e organização da população em movimentos sociais e outras formas associativas; – O território entendido como espaço de relações sociais e de disputas. – O respeito às diferenças e diversidades. – A capacitação daqueles que vivem nos territórios de intervenção (BRASIL, 2010a, p. 71).

Deste modo, uma das entrevistadas destaca que:

No trabalho físico sem o social, você não vai garantir o direito dessas pessoas como cidadãs, o direito a ter a informação, a ser ouvida [...] É fundamental para a garantia de direitos dessas pessoas, que estão sendo remanejadas, que estão tendo suas vidas mudadas, mudanças essas que podem significar muita coisa, de geração em geração, por que você muda a vida de um pai de uma mãe para melhor, de uma qualidade de vida, você está trazendo um futuro para as crianças, para os que estão dependendo daquela cidadania (TÉCNICA SOCIAL B).

Segundo Sánchez (2001, p. 159), na Conferência Mundial sobre Cidades Modelos, realizada em Cingapura, em 1999, determinou-se as condições para que uma cidade alcance o status de “cidade modelar”, a saber:

- a) Condições de moradia adequada e universalização do acesso aos serviços;
- b) Mobilidade e acessibilidade;
- c) Forma ecológica dos assentamentos;
- d) Reforço à identidade como fator de atratividade;
- e) Construção de base econômica favorável ao desenvolvimento fundado na compreensão ecológica e na justiça social;
- f) Adaptação tecnológica e organização funcional para a realização de negócios em

meio urbano eficiente;
g) Participação da comunidade e construção da cidadania.

Maricato (2007, p.11) destaca que “a representação da cidade é uma ardilosa construção ideológica na qual parte dela, a ‘cidade’ da elite, toma o lugar do todo”. Deste modo, “o resultado é o planejamento urbano para alguns, mercados para alguns, lei para alguns, cidadania para alguns. Não se tratam de direitos universais, mas de privilégios para poucos” (p.13).

Em síntese, a Sustentabilidade e a Cidadania, segundo os documentos construídos para orientar o modelo de intervenção social no espaço urbano, norteiam-se por aspectos pontuais e esvaziados de sentidos amplos, pois não se concretizam na prática. Uma vez que as atividades de cunho provisório e educativo para mudanças de hábitos que objetivam a manutenção do empreendimento construído, sobrepõem-se aos processos educativos, com viés democrático, crítico que contribua, de fato, para a transformação social dos trabalhadores.

Compreende-se que a Sustentabilidade, segundo algumas entrevistadas, é a capacitação/qualificação profissional, é a geração de trabalho e renda que proporcione a mudança e o desenvolvimento na vida das famílias para que elas permaneçam nas novas unidades habitacionais. A sustentabilidade é sinônimo, segundo o discurso do governo e das entrevistadas, de manutenção do morador na área que sofreu intervenção governamental. Portanto, é a garantia que os moradores permaneçam nas áreas e que possuam meios para preservar, zelar os equipamentos de consumo coletivo implantados, taxas de serviços urbanos, e principalmente consigam arcar com os novos gastos, com os impostos. Portanto, é a adaptação da comunidade a novos hábitos e condutas.

A cidadania tão recorrente nos documentos e na fala das entrevistadas, é esvaziada do sentido democrático e da garantia de direitos, haja vista, o caráter assistencialista e paliativo das ações desenvolvidas pelo trabalho social nos projetos de intervenção governamental. De acordo com Yamamoto (2011, p. 197), verifica-se o “deslocamento das ações governamentais públicas – de abrangência universal – no trato das necessidades sociais em favor de sua privatização, instituindo critérios de seletividade no atendimento aos direitos sociais”.

De acordo com Gomes (2006, p. 24), a globalização neoliberal permite, no aspecto econômico, a celeridade do processo de circulação de mercadorias, no aspecto cultural “leva à difusão de modelos de vida e de consumo e de individualização de práticas; e do ponto de vista político, têm representado perdas de direitos de cidadania conquistados pelos trabalhadores”.

Assim, percebe-se que o trabalho social é permeado pela lógica da política social do estado capitalista, com ações pontuais e assistencialistas que esvaziam os espaços de democratização e universalização dos direitos sociais. Santos (2012) afirma que no lugar dos cidadãos constituiu-se o consumidor que é chamado de usuário. Deste modo, é a lógica mercadológica que adentra em todos os aspectos da vida dos trabalhadores, exaurindo o sentido de qualquer discurso e ação que objetivem de fato a emancipação da classe trabalhadora. No entanto, é necessária a continuação das lutas sociais, pois, “o horizonte é a construção de uma ‘democracia de base’ que amplie a democracia representativa, cultive e respeite a universalidade dos direitos do cidadão, sustentada na socialização da política, da economia e da cultura” (IAMAMOTO, 2011, p. 207).

3.4 CONCEPÇÃO DO TRABALHO SOCIAL PROPOSTA PELO MINISTÉRIO DAS CIDADES E IMPLEMENTADA PELA COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ

A questão norteadora da pesquisa em tela, direcionou-se para apreender qual a concepção de trabalho social proposta pelo Ministério das Cidades¹⁰² e implementada pela Companhia de Habitação do Estado do Pará-COHAB/PA. Os resultados da pesquisa empírica demonstraram que a concepção de trabalho social direciona-se a partir de categoriais previamente definidas pelo Ministério das Cidades, através das Instruções Normativas, Caderno de Orientação Técnico Social-COTs da CAIXA, como dos diversos documentos elaborados e socializados em cursos e seminários.¹⁰³

Paz e Taboada (2010, p. 73-74) destacam os elementos básicos para a metodologia do trabalho social nas intervenções em Habitação de Interesse Social, a saber:

Conhecimento da realidade local (diagnóstico); a) Participação e organização da população; b) Negociação e pactuação; c) Formação e capacitação; d) Articulação e integração das diversas intervenções públicas; e) Acompanhamento social; f) Avaliação [...] Na perspectiva abordada, as metodologias são essencialmente

¹⁰² No caso dos projetos do PAC, o orçamento do projeto de trabalho social compõe o Quadro de Composição do Investimento (projeto integrado) e não pode ser inferior a 2,5% do valor total de investimento contratado (BRASIL, 2010a, p. 102).

¹⁰³ Curso à distância Trabalho Social em Programas e projetos de Habitação de Interesse Social promovido pelo Ministério das Cidades. 2010; Trabalho Social e Intervenções habitacionais: Reflexões e aprendizados sobre o Seminário Internacional promovido pelo Ministério das Cidades em 2010; Caderno de Orientação Técnico Social – COTS (2009, 2010, 2012).

participativas, devendo buscar garantir a participação durante todo o processo, o que implica em: a) Acesso às informações; b) Discussão dos projetos; c) Participação nas decisões sobre os diferentes projetos; d) Controle e fiscalização das ações públicas; e) Explicitação de conflitos e diferenças; f) Negociação e pactuação de interesses coletivos.

A COHAB/PA (2008, p. 17) destaca que “o trabalho social, refere-se às questões mais subjetivas – reflexões acerca da mudança de hábitos, comportamentos e conscientização acerca dos diversos papéis sociais”. Assim, Lima (2008, p. 227) explica que:

O trabalho social tem se constituído elemento fundamental nos projetos de intervenção urbana, especialmente no que respeita a tarefa de viabilizar, de forma bem sucedida, a participação da comunidade na implementação. Ele é chamado a compor essa complexa dinâmica em que se entrecruzam demandas populares, exigências de agências locais, nacionais e internacionais e de outros agentes sociais.

No depoimento de uma das técnicas sociais entrevistadas, o conteúdo do trabalho social:

Acompanha, informando [...] a COHAB é uma empresa de execução do projeto social e físico, trabalha com a parte física da engenharia, que vem das regras do Ministério das Cidades, do Programa de Aceleração do Crescimento, e executa o trabalho técnico social financiado pela CAIXA, com as regras do COTs, que são as regras que tem os planos de trabalho técnico social. Cada projeto vem com um plano de trabalho técnico social, esse plano tem cada eixo de atividades, vem iniciando com as informações aos moradores, o que vai acontecer com eles, se vai remanejar, se vai indenizar, esse plano é acompanhado do contrato dos acordos que as pessoas assinam, se elas querem ser remanejadas ou querem a indenização (TÉCNICA SOCIAL C).

Nesta perspectiva, Raichelis, Paz e Oliveira (2008, p. 238) afirmam que atualmente o trabalho social se caracteriza pela fragmentação das ações, pelo “imediatismo e voluntarismo” das atividades. Desse modo:

O caráter socioeducativo presente no trabalho social em programas de habitação popular, extensivo a outras políticas sociais, assume, não raras vezes, uma perspectiva de inculcação de novos códigos de conduta individual e familiar, tendo em vista o enquadramento da população aos padrões de sociabilidade requeridos e considerados adequados socialmente e que se reproduzem no âmbito da gestão pública. Reforçam-se, assim, práticas disciplinadoras e de controle, relações moralizadoras e de tutela entre técnicos e população, nas quais, frequentemente problemas sociais são individualizados e a própria população culpabilizada por suas carências e vulnerabilidades.

Segundo o depoimento de algumas entrevistadas, o direcionamento dado pelas normativas, pelo Caderno de Orientação Técnico Social e pelos materiais dos seminários são necessários e positivos para a implementação do trabalho social. De acordo com uma das entrevistadas:

Vemos as instruções normativas como orientações de trabalho, como norte a ser seguidos, delineamentos, algumas regras que a gente procura se adequar, e assim de acordo com o próprio entendimento que se estabelece com a Caixa, em alguns casos a gente consegue alguma flexibilidade algum ou outro ponto, mas em regra geral a gente vê como positivo o norteamento do trabalho (TÉCNICA SOCIAL E).

Conforme o depoimento de umas das entrevistadas, as orientações para a implementação do trabalho social é:

A chamada receita de bolo. Para mim é excelente, é a forma mais didática de trabalhar e conceber um projeto é nessa dita receita de bolo, a gente está com uma nova concepção aí de outros bancos que irão entrar. Assim as orientações, eles colocam lá, olha o projeto tem que ter apresentação, objetivo, essa forma didática que a CAIXA apresenta para a gente é bem interessante (TÉCNICA SOCIAL C).

Nessa direção, Brasil (2010b, p. 23) afirma que os projetos de trabalho técnicos sociais devem ser elaborados “seguindo as condicionalidades determinadas tanto pelas normativas do Ministério das Cidades como as do bancos internacionais (BID e Banco Mundial), exigências para obtenção de financiamento”.

No entanto, Gomes (2006, p. 34) explica que é necessário alternativas para a prática profissional, que “precisam ser conectadas às possibilidades de radicalização da democracia, do ponto de vista político e das condições materiais de trabalho e de vida da população”. O depoimento de uma das técnicas sociais destaca que:

Na verdade o trabalho social na área de habitação, de acordo com o Ministério das cidades, com a Política Nacional de Habitação, tem toda uma normativa que direciona, as normativas é o COTs, dentro do COTs que é de responsabilidade da CAIXA. A CAIXA apesar de ser o órgão que financia que está com o dinheiro é o órgão que orienta, então o Ministério das Cidades dá as normativas gerais, mas quem está na ponta é a CAIXA através dos técnicos orientando, direcionando, o órgão local que é a COHAB [...] A COHAB é a gestora, responsável por gerir e executar esses projetos, que por sua vez repassa para as terceirizadas [...] (TÉCNICA SOCIAL F).

Conforme depoimento de algumas entrevistadas, a concepção de trabalho social é orientada segundo processos de homogeneização dos processos de implementação do trabalho social, não levando em consideração as particularidades do processo de formação das cidades paraenses.

Poderia ser melhor empregados os recursos, verificando a adaptação, a realidade local de cada região do país, por que a Região Sul tem as suas características próprias, assim como a norte tem suas características próprias [...] O que a gente percebe é que a maioria dos recursos é carregada para a Região Sul, conseqüentemente, como a fatia do bolo é maior para lá, eles adotam a mesma metodologia, a mesma forma de entregar os recursos de acordo com a realidade do sul [...] Mas tem havido alguns avanços no sentido de readequar melhor o emprego

desses recursos, ao nível das características do país e do Pará. A concepção é um processo em construção (TÉCNICA SOCIAL A).

Percebe-se, em algumas análises, que a concepção do trabalho social gira em torno do acesso aos serviços urbanos, o acesso às políticas sociais, mesmo que de forma paliativa e seletiva, pois:

A habitação envolve a saúde da pessoa, envolve várias outras coisas, a educação ambiental, o meio de trabalho. Nós temos várias obras sociais dentro de cada projeto, por que a concepção social é muito importante, por que no momento que você muda com a habitação, seu modo de viver, você tem acesso a cidadania em vários aspectos, não só no aspecto da moradia, de morar numa casa com estrutura, que tem banheiro, que tem sistema de esgoto. Tudo isso é um direito da cidadania, de viver bem, de qualidade de vida, o trabalho social também leva a educação, acesso à renda, acesso a emprego, todos esses trabalhos tem acompanhamento (TÉCNICA SOCIAL B).

Segundo alguns depoimentos das entrevistadas, a equipe do trabalho social empenha-se em garantir o acesso aos serviços públicos, mas dentro da lógica da orientação dos diversos documentos que norteiam a implementação do trabalho social. Entretanto, esses documentos são direcionados segundo interesses econômicos de instituições internacionais que norteiam as políticas públicas do governo brasileiro.

Assim sendo, o trabalho social abrange:

A mediação entre as instituições públicas e os condenados ao espaço urbano segregado. Nas favelas, nos cortiços ou nos conjuntos habitacionais a intervenção do trabalho social tende a ser instrumental tanto na remoção quanto na urbanização. Esse trabalho tende a estar focado na facilitação dos arranjos territorial (regularização fundiária), urbanístico (embelezamento) e infra – estrutura (saneamento, lazer, vias de comunicação, creches, escolas etc.), bem como nas tradicionais atividades de ação educativa e assistência (GOMES; PELEGRINO, 2005, p 09).

Santos (2012, p. 35) expõe que as instituições financeiras, as firmas hegemônicas orientam as políticas governamentais, “usurpam das assembleias eleitas um poder legislativo que não têm, impondo as regras à totalidade dos cidadãos. Mediante uma invasão descabida, a vida social é ilegalmente regulada em função de interesses privatistas”. Deste modo:

Constata-se uma progressiva mercantilização do atendimento às necessidades sociais, decorrentes da privatização das políticas sociais. Nesse quadro, os serviços sociais deixam de expressar direitos, metamorfoseando-se em atividade de outra natureza, inscrita no circuito de compra e venda de mercadorias. Estas substituem os direitos de cidadania, que, em sua necessária dimensão de universalidade, requerem a ingerência do Estado. O que passa a vigorar são os direitos atinentes à condição de consumidor (IAMAMOTO, 2011, p. 206).

Compreende-se que o trabalho social é historicamente marcado pelo processo socioeducativo de caráter disciplinador, mas que adquire novos aspectos com a emergência das lutas sociais, assume um sentido democrático e crítico da realidade vivenciada. No entanto, o aspecto conservador ainda é presente, pois segundo uma das entrevistadas, o processo educativo perpassa pelo:

Sentido que nós possamos despertar na população o desejo, a necessidade de mudar, em muitos casos seu modo de vida, é o zelo por si próprio, é o zelo pelo entorno, é o zelo pelo espaço que ela convive, isso tudo além de favorecer o residencial no seu visual, favorece principalmente com relação à saúde, ao bem estar em geral, então a gente procura desenvolver práticas que venham despertar esse sentido ambiental e sanitário (TÉCNICA SOCIAL E).

O projeto de Trabalho Técnico Social – PTTS¹⁰⁴ implementado pela Companhia de Habitação do Estado do Pará segue um roteiro onde os objetivos específicos reproduzem-se nos PTTS das várias áreas alvo das intervenções urbanísticas do Governo Federal. Deste modo, foi realizado o questionamento acerca da importância e do significado de cada objetivo específico. As respostas destacaram que todos são de extrema relevância para a execução do trabalho social.

No entanto, algumas técnicas sociais ressaltaram como os objetivos mais importantes, o relacionado ao remanejamento/reassentamento da população, a educação ambiental e a participação.

Cada projeto tem seu plano, esse plano tem o eixo de intervenção social, primeiro eixo: informação ao usuário, segundo eixo: condições dos moradores segundo a moradia, e chega no eixo maior que é o remanejamento, tem vários eixos projetados para chegar até a mudança da pessoa. Nesse trabalho a equipe não dá apenas informação, cadastramento, acordo com moradia de indenização, tem também o trabalho técnico social na área, que são executados pelas terceirizadas, ficam fixas na área. As Assistentes Sociais da COHAB supervisionam as atividades, esses planos têm reprogramações, por que as atividades não foram feitas no tempo, houve uma paralisação da execução dos planos, estávamos quase um ano parados, agora estamos reiniciando (TÉCNICA SOCIAL C).

Ainda de acordo com umas das técnicas sociais:

Em minha opinião todos são importantes, os eixos que nós trabalhamos, sinceramente eu vejo a importância do social, necessitamos de todos esses itens, por que não podemos trabalhar sem nenhum item desses, essa situação de Igarapé, de leito de rio não atinge só a comunidade, então todos os eixos precisam estar unidos, entrelaçados, se um faltar já quebra o efeito do outro, por exemplo, se você não trabalha a geração de renda, você vai deixar aquelas pessoas sem a preservação do que foi conquistado para elas. Eu acho muito bem colocado esses eixos, não pode separar nenhum deles, todos são importantes (TÉCNICA SOCIAL B).

¹⁰⁴ No anexo I consta o modelo de Projeto de Trabalho Técnico Social.

Segundo exposição de uma das técnicas sociais, com a relação ao reassentamento/remanejamento da população, destaca que:

O Remanejamento/Reassentamento de famílias que encontram-se em situação de moradia precária e vulnerável é primordial. O projeto proporciona às mesmas, moradia de qualidade com os serviços de saneamento básico garantidos proporcionando também a preservação das áreas de preservação ambiental (TÉCNICA SOCIAL D).

A técnica social expõe que todos os objetivos são importantes, porém:

Podemos destacar que exige uma maior atenção nossa que é o processo de remanejamento: “Atuar na promoção de Remanejamento/reassentamento das famílias ocupantes do leito do igarapé ou locais que impedem a urbanização da área, de forma a minimizar o impacto gerado por tal necessidade na vida das mesmas.” As pessoas afetadas, assim como os representantes da comunidade precisam estar cientes da necessidade desse processo, que é muito impactante para a vida das famílias, é preciso que se desenvolvam estratégias e metodologias que permitam com que as pessoas estejam bem informadas desse processo, saibam da sua necessidade e que colaborem com ele, isso é algo crucial para o êxito do nosso trabalho (TÉCNICA SOCIAL E).

Concorda-se com Pimentel (2011, p. 134) ao afirmar que o trabalho social nas ações de intervenção urbana do governo é permeado por um padrão de política social de amenização das expressões da questão social “em um momento em que as políticas sociais, ganham novos contornos, aliando ações baseadas em valores de filantropia e solidariedade, focalizadas e restritas no que diz respeito ao público a que destinam”.

Ressalta-se que o “trabalho social passa a ser fomentado especialmente, com a liberação dos recursos do PAC a partir de 2007” (PIMENTEL, 2011, p. 134). Portanto, insere-se num período de intervenção urbanística do governo brasileiro nas diversas áreas da política urbana, com o objetivo de alavancar o desenvolvimento econômico do país.

Neste sentido, Boschetti (2012, p. 34) afirma que a ênfase dada ao aumento do consumo através das políticas de transferências de renda se constitui em “modelo de desenvolvimento econômico e indica um horizonte de políticas sociais focalizadas na extrema pobreza, em detrimento do investimento em políticas sociais universais”.

Segundo Pimentel (2011, p. 135),

À medida que através de um programa de governo, como é o caso do PAC, acumula-se uma série de orientações para o trabalho social, isso aponta para o alargamento do controle sobre o trabalho social nos programas de HIS e a condução do trabalho social por medidas administrativas de governo, altamente vulneráveis às oscilações internas e suscetíveis às questões de ordem política. O que se tem é a supremacia destas orientações em relação ao acúmulo histórico que foi obtido ao

longo das últimas décadas do século passado através do trabalho social realizado junto à urbanização de favelas e assentamentos populares.

Nesta conjuntura, o trabalho social constitui-se como um dos principais meios para a “materialização das metas institucionais, num horizonte de democratização da gestão pública e, ao mesmo tempo, da disseminação do discurso neoliberal do fortalecimento do poder local e do empoderamento da sociedade civil” (LIMA, 2008, p. 218). Percebe-se na atualidade a importância do trabalho social na execução da política habitacional, enquanto parte da política social, sendo necessário à conformação da luta de classes, ou seja, para a amenização das expressões da questão social, que tem como essência a luta de classes e a subtração da riqueza socialmente produzida pelos trabalhadores. Segundo Netto (2006, p. 30):

Através da política social, o Estado burguês no capitalismo monopolista procura administrar as expressões da “questão social” de forma a atender às demandas da ordem monopólica conformando, pela adesão que recebe de categoriais e setores cujas demandas incorpora sistemas de consenso variáveis, mas operante [...] com a efetivação dessas funções se realizando ao mesmo tempo em que o Estado continua ocultando a sua essência de classe.

Pode-se destacar que o trabalho social nos projetos de provisão habitacional e assentamentos precários é parte das políticas sociais do governo brasileiro no enfrentamento às expressões da questão social. Segundo Brasil (2010b, p. 11), a função do trabalho social é a “de dar possibilidade para que essas famílias percebam que têm direitos e reforçar sua capacidade de organização e de reivindicações, sedimentando, assim, ações mais profundas de desenvolvimento social”.

No entanto, as ações são insuficientes para garantir o acesso aos bens e serviços da cidade capitalista, apesar do Brasil (2010a, p. 83) destacar que “as intervenções em habitação de interesse social se pautam pelo direito dos moradores a informação, a participação, às soluções habitacionais adequadas, como também ao respeito e a convivência comunitária”. Entretanto, a participação objetivada pelo governo é instrumentalizada e não garante os direitos sociais dos moradores das áreas que estão sofrendo intervenção. Pois segundo a exposição de umas das entrevistadas, a participação é na verdade:

A adesão das famílias beneficiárias ao programa é essa a questão dos documentos, precisa-se dessa adesão (TÉCNICA SOCIAL C).

Percebe-se que no período mais recente, dentre os eixos tradicionais de atuação do Trabalho Social (Organização e Mobilização Comunitária, Geração de Trabalho e Renda e

Educação Sanitária e Ambiental), destaca-se o eixo de organização e mobilização comunitária, com mediações para a autonomia, protagonismo e participação da comunidade com vias a garantir sustentabilidade do empreendimento e o alcance da cidadania. Compreende-se que os eixos para o desenvolvimento do trabalho social estão envoltos por ações paliativas e pontuais que não alcançam os objetivos almejados dos projetos de trabalho técnico social.

Ressalta-se que o enfoque dado à participação da população no processo de implementação do trabalho social relaciona-se com a adesão da população beneficiária ao empreendimento, e não é pautada na participação efetiva em todos os processos de elaboração do projeto a ser implantado, pois, os processos já estão pré-determinados, cabendo à população assinar o termo de adesão ou aceitar indenização do governo. Uma das entrevistadas destaca que a implementação do trabalho social deve ocorrer através da:

Participação popular tem que promover, tem que discutir, mas, na maioria das vezes, não acontece [...] aqui embaixo o que acontece é que você vai e diz para o morador: “você vai ter que sair da casa, infelizmente vai ter que sair”. Eu e a minha equipe enquanto técnico procuramos outras formas, vamos nos reunir discutir, vamos à COHAB, vamos discutir como vai ser o processo [...] qual é o valor da indenização, se pode mudar, pensamos em todas as alternativas, mas na maioria das vezes estamos amarrados, até a indenização de uma casa é padronizada (TÉCNICA SOCIAL F).

Deste modo, Gomes (2006, p. 32) afirma que:

As recomendações do BID, como organismo internacional financiador do Programa Habitar Brasil em relação ao Trabalho de Participação Comunitária, a ser desenvolvido pelo trabalho social na área de habitação, por exemplo, de certo modo, reeditam a participação em termos tradicionais, uma vez que esta é considerada como uma estratégia de legitimação dos programas, ao mesmo tempo em que serve como instrumento de controle dos recursos empregados. Transferem-se responsabilidades para as comunidades sem que haja, em contrapartida, a garantia dos direitos de cidadania [...] despolitiza-se a ação dos assistenciais e de outros profissionais e equipes de participação comunitária, reduzindo-a a um trabalho meramente técnico.

Nesta perspectiva, o trabalho social nas intervenções de provisão habitacional e de urbanização de assentamentos precários está inserido no cenário de implementação das políticas neoliberais do governo brasileiro. Portanto, assume as características do modelo de atuação do estado capitalista. São políticas pontuais e paliativas que atendem ao interesse de amenização das expressões da questão social e de legitimação das ações governamentais. Deste modo, cumpre um papel de extrema importância na conformação da luta de classes. Assim, Oliveira (1995, p. 28) afirma que a lógica do neoliberalismo perpassa pela destruição

de qualquer forma organizativa da classe trabalhadora.

A concepção de trabalho social proposta pelo Ministério das Cidades e implementada pela Companhia de Habitação do Estado do Pará na atualidade direciona-se, no campo discursivo, para a garantia da autonomia, do protagonismo e participação da população beneficiária para a sustentabilidade do empreendimento e o alcance da cidadania. Mas na prática do cotidiano da classe trabalhadora prevalecem os interesses econômicos em detrimento aos direitos sociais da população, que apesar de sobreviverem nas franjas da cidade capitalista, cumprem um papel na lógica do capital. Uma vez que, segundo Marx (2011) o modo de produção capitalista norteia-se pela venda da força de trabalho.¹⁰⁵ Compreende-se que:

O capital em seu movimento de valorização, produz a sua invisibilidade do trabalho e a banalização do humano [...] Potencia exponencialmente as desigualdades inerentes a essa relação social, as quais são hoje impensáveis sem a ativa intermediação do Estado capitalista e das políticas econômicas e sociais implementadas. (IAMAMOTO, 2011, p. 53)

Aprende-se que o trabalho social enquanto parte constituinte da política urbana cumpre seu papel na sociedade burguesa, no sentido de acalmar a luta de classe e garantir a reprodução do capital. Contudo, ressalvam-se as contradições do Estado capitalista, pois ao mesmo tempo em que responde aos tensionamentos da classe trabalhadora, atende aos interesses das frações da classe dominante.

Neste contexto torna-se urgente o rompimento com práticas conservadoras, e a criação de condições para uma gestão democrática e participativa de fato para a população beneficiária da política de habitação. De acordo com o depoimento de algumas técnicas sociais, as ações do trabalho social são planejadas sem considerar as especificidades do local, ou seja, ocorre a padronização das atividades executadas. O aspecto socioeducativo do trabalho social, é permeado de elementos disciplinadores, pois objetiva o enquadramento da população aos padrões de sociabilidade necessários para a manutenção do empreendimento construído pelo governo.¹⁰⁶

¹⁰⁵“O dono da força de trabalho não pode vender outra mercadoria em que encarne seu trabalho, e é forçado a vender sua força de trabalho, que só existe nele mesmo” (MARX, 2011, p. 198-199).

¹⁰⁶ “Verifica-se que a inserção dos profissionais, em grande maioria assistentes sociais, que executam o trabalho social neste campo realiza-se sob: elevado grau de precarização das condições de trabalho e vulnerabilização das contratações neste mercado de trabalho; e confronto direto do arcabouço técnico operativo e intelectual destes profissionais com a atual proposta de intervenção social que, se não fere os construtos legais e institucionais da profissão, defrontam-se com as perspectivas ideológicas e políticas historicamente construídas no interior dela. [...] intencionalidade política que a recobre, que é a desarticulação dos agentes que estão envolvidos na condução do trabalho social e, conseqüentemente, fragmentação e desestruturação da prática profissional” (PIMENTEL, 2012, p 08-09).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Marx e Engels (2009) afirmam que a formação da cidade capitalista está relacionada com a divisão sócio técnica do trabalho, com a divisão entre cidade e campo. É necessário compreender as contradições, a essência da sociabilidade burguesa, onde a classe trabalhadora possui apenas a força de trabalho para vender aos donos dos meios de produção. Neste sentido, na contemporaneidade, torna-se de extrema relevância apreender os processos de precarização das condições de reprodução daqueles que possuem apenas a força de trabalho para vender. O trabalho social, enquanto parte constituinte da política urbana direcionada para as áreas de “assentamentos precários” insere-se nesse contexto, de desigualdades sociais, onde a riqueza socialmente produzida é apropriada pelos donos dos meios de produção.

Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, inicia-se no Brasil um novo período para a Política Urbana, pois o referido Ministério tornou-se órgão gestor e coordenador, da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e da Política Nacional de Habitação. No entanto, segundo alguns autores o investimento nessa política, amplia-se a partir de 2007 com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento-PAC. É nesse contexto que se insere o trabalho social enquanto parte constituinte da política urbana.

Percebe-se que a compreensão da concepção de trabalho social prevista pelo Ministério das Cidades e implementada pela Companhia de Habitação do Estado do Pará nos projetos de provisão habitacional e de intervenções de Assentamentos precários, perpassa pela apreensão da essência da cidade capitalista, pela compreensão da luta de classes, e das expressões da questão social. Uma vez que, segundo Yamamoto e Carvalho (2008, p. 126) o “desdobramento da questão social é também a questão da formação da classe operária e de sua entrada no cenário político, da necessidade de seu reconhecimento pelo Estado, da implementação de políticas que atendam seus interesses.” A partir da movimentação política da classe trabalhadora, é que o Estado irá propor políticas para a amenização das expressões da questão social.

Neste sentido, verifica-se que o trabalho social implementado pela Companhia de Habitação do Estado do Pará está alinhado com as orientações do Ministério das Cidades e da CAIXA. Esta concepção é entrelaçada por categorias que dão significado ao trabalho social, mas que ao mesmo tempo estão vazias de sentido, pois são instrumentalizadas e burocratizadas. Pois a autonomia, o protagonismo, a participação comunitária, o acesso à cidadania e a sustentabilidade do empreendimento permanece no campo do discurso, não se

efetiva na prática, haja vista, as próprias contradições da cidade capitalista, onde as condições de reprodução da classe trabalhadora são cada vez mais precárias.

O modelo de cidade contemporânea, com o discurso das “cidades sustentáveis”, traz em seu bojo processos cada vez mais perversos de segregação e de precarização das condições de reprodução da classe trabalhadora. Ressalta-se que esta sustentabilidade e eficiência nos processos de gestão estão relacionadas aos interesses do capital, uma vez que o que se observa são modelos de gestão das cidades insustentáveis. Ressalta-se que esses processos ideológicos no que tange a implementação da Política de Desenvolvimento Urbano, e mais especificamente a execução do Trabalho Social remete às décadas anteriores, pois, de acordo com os autores analisados é a partir do governo autocrático burguês, com a criação do Banco Nacional de Habitação que houve o investimento, o direcionamento de recursos vultosos para a Política Habitacional, mas apesar do forte teor ideológico do BNH ao definir sua demanda à classe trabalhadora, na verdade quem tem acesso aos financiamentos serão os que possuem poder aquisitivo para adquirir uma moradia digna, com os equipamentos de consumo coletivos adequados para a reprodução social.

Na verdade, a Política Habitacional do período autocrático burguês é marcada por uma forte segregação e afastamento dos trabalhadores para as periferias da cidade. Com a extinção do BNH, em 1986, com a crise econômica, houve um processo de desarticulação do setor habitacional, seguidas de extinção e criação de organismos para gerir a Política Habitacional. Mas ao analisar a década de 1980 considera-se o período de lutas, de emergência com maior força dos Movimentos Sociais, articulação de lutas, construção de agenda para direcionar as políticas sociais no Brasil. A contra corrente neoliberal rompe com as conquistas sociais alcançadas através da Constituição Federal de 1988. Assim, com a reforma do estado, a partir da década de 1990, os direitos sociais ficam à margem do direcionamento do Estado e há um forte processo de privatização dos serviços sociais e principalmente da desregulamentação dos direitos trabalhistas conquistados com lutas nas décadas anteriores.

No Brasil, ocorrem processos de conquistas dos trabalhadores e de ofensivas da burguesia, processos de rupturas e continuidades de fenômenos sociais. Daí a importância de analisar a realidade em sua totalidade; ter como pano de fundo no caminhar da pesquisa a totalidade social, as múltiplas determinações dos fenômenos sociais, e principalmente não perder de vista a centralidade da sociedade capitalista que é a relação capital – trabalho. As conquistas dos trabalhadores da Constituição de 1988, referentes à Política Urbana, teve seu momento de garantia legal a partir da década de 2000, com a regulamentação do Estatuto das Cidades – 2001, criação do Ministério das Cidades - 2003, a aprovação da Política Nacional

de Habitação em 2004, a constituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – 2005, entre outros instrumentos legais sancionados para o desenvolvimento da Política Urbana. Mas considerando que o cenário de implementação da Política Habitacional é de uma cidade capitalista, que cada vez mais expropria os trabalhadores de seu espaço de sobrevivência, há um forte discurso ideológico das ações direcionadas para o atendimento das demandas da classe trabalhadora por uma moradia digna.

Cabe ressaltar a importância da socialização do conhecimento construído e compartilhado nos eventos da Jornada Internacional de Políticas Públicas, Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais acerca do trabalho social. Conforme debatido no segundo capítulo, as principais categorias discutidas nos eventos analisados foram: o fortalecimento da cidadania, participação popular, melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e sustentabilidade urbana, dentre outras.

É neste cenário histórico que se insere o Trabalho Social. Compreende-se que ao longo do processo de intervenção do governo brasileiro nas áreas urbanas, o trabalho social assume aspectos novos e reedita elementos que estão sempre presentes. Ressalta-se que as ações executadas pelo trabalho social norteiam-se pelos seguintes eixos: Organização e Mobilização Comunitária, Geração de Trabalho e Renda, e Educação Sanitária e Ambiental. Segundo resultados da pesquisa empírica, são ações paliativas e pontuais. Destaca-se no discurso governamental a importância do eixo de organização e mobilização comunitária, com o objetivo de alcançar a autonomia, protagonismo e participação da comunidade com vias a garantir sustentabilidade do empreendimento e o alcance da cidadania. No entanto, a participação objetivada pelos órgãos que norteiam a implementação do Trabalho Social assume um caráter meramente burocrático, pois se relaciona com a adesão da população beneficiária ao empreendimento, cabendo à população assinar o termo de adesão ou aceitarem indenização do governo. Portanto, as ações pretendidas e executadas pelo governo não são pautadas na participação efetiva em todos os processos de elaboração do projeto a ser implantado. Apesar dos limites da atuação dos profissionais envolvidos com o trabalho social, esses buscam estratégias para uma atuação crítica, no sentido de orientar a população nos aspectos relacionados aos direitos sociais, ao direito à moradia digna. É necessário compreender que a concepção de trabalho social proposta pelo Ministério das Cidades e adotada pela Companhia de Habitação do Estado do Pará está inserida em um cenário de políticas sociais neoliberais. Portanto, está inserido na Política Urbana capitalista, que por sua vez, é parte do processo de manutenção do modelo de cidade capitalista.

O desafio é mensurar até que ponto as ações governamentais, relacionadas ao trabalho social, contribuem para a transformação da realidade da população alvo. Deste modo, esse trabalho não esgota a discussão em tela, é necessário avançar na compreensão das formas como a Política Urbana está sendo implementada pelo Estado capitalista brasileiro.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. **A duração das Cidades**, DP&A. Rio de Janeiro, 2001.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do Mundo do Trabalho**. 14ª edição, São Paulo, Cortez, 2010.

AMMANN, Safira Bezerra. **Ideologia do Desenvolvimento de Comunidade**. 10º edição. São Paulo. Cortez, 2003.

ANDRADE, Manuel Correia de. **1930 a atualidade da Revolução**. São Paulo. Moderna, 1980.

AZEVEDO, Sérgio. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: Adauto Lucio Cardoso (Coord.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre, 2007, p. 12-41.

BASBAUM. Leoncio. **História Sincera da República**: Das origens até 1889. 4ª ed.. São Paulo. Editora Alfa-Omega. 1976.

BEHRING, Elaine Rossetti. BOACHETTI, Ivanete. **Política Social: Fundamentos e História**. 7. Ed. São Paulo, Cortez, 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma**: Desestruturação do Estado e perda de direitos. 2ª Ed. São Paulo. Cortez. 2008.

BLANK, Gilda. O trabalho Social e a Caixa Econômica Federal. In: GOMES, Maria de Fatima Marques. PELEGRINO, Ana Izabel de Carvalho. **Política de habitação popular e trabalho social**. Rio de Janeiro. DP&A, 2005.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: O problema e o falso problema. In: MARICATO, Erminia (org). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. 2ª Ed. São Paulo. Editora Alfa-Omega, 1982. p. 37- 70.

BONDUKI, Nabil Georges. **Política Habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, Nº 1, 2008. Páginas 70-104. Disponível em: www.usjt.br/arq.urb. Acesso em 15.01.2013.

_____, Nabil Georges. **Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida**. Teoria e Debate, v. 82, 2009.

BONDUKI, Nabil. ROSSETO, Rossella. GHILARDI, Henrique. Política e Sistema Nacional de Habitação, Plano Nacional de Habitação. In: Coord. Rosa, Júnia Santa. Denaldi, Rosana. **Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Curso a Distância**. Brasília: Ministério das Cidades; 2009.

BORGES, Viviane Florindo. ICASURIAGA, Gabriela Lema. SILVA, Valério da. **A política urbana e as demandas sócio profissionais ao trabalho do serviço social: os desafios para uma nova inserção.** XIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. [CD ROM], Juiz de Fora/MG. ABEPSS. 2012.

BOSCHETTI, Ivanete Salette. América Latina, política social e pobreza: “novo” modelo de desenvolvimento? In: BEHRING, Elaine. BOSCHETTI, Ivanete Salette. GRANEMANN, Sara. **Financeirização, fundo público e política social.** Cortez, 2012.

BRAGA, Glauco Pereira de Oliveira e. **Um campo de possibilidades: serviço social e o trabalho social.** XIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. [CD ROM], Juiz de Fora/MG. ABEPSS. 2012.

BRASIL. **Constituição Federativa do Brasil.** Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao>. Acesso em 24 de abril de 2010, às 14:00h.

_____. **Cadernos de Orientação Técnico Social.** Caixa Econômica Federal. Brasília. 2009^a.

_____. **Instruções específicas para o desenvolvimento de Trabalho Social em intervenções de provisão habitacional,** Ministério das Cidades. Brasília. Anexo I. 2009b.

_____. **Curso á distancia Trabalho Social em Habitação.** Ministério das Cidades. Brasília. 2010a.

_____. **Trabalho Social e Intervenções habitacionais: Reflexões e aprendizados sobre o Seminário Internacional,** Belo Horizonte, 2010b.

_____. **Cadernos de Orientação Técnico Social.** Caixa Econômica Federal. Brasília. 2010c.

_____. **Cadernos de Orientação Técnico Social.** Caixa Econômica Federal. Brasília. 2012.

BRITO, Inacia Batista de. SANTOS, Raudete Gomes. **Prática profissional e participação social no programa de arrendamento residencial para experiência do projeto social no residencial padre Luis Lemper em Aracaju/SE.** XIII Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. [CD ROM]. Brasília: CFESS, CRESS-8^a Região-DF, ABEPSS e UNESCO, 2010.

CASTIGIONI, Leila Origuella. BORGES, Maria de Fátima Costa. SOUZA, Maria do Carmo Moreira. **Habitação e Serviço Social: Uma questão de Cidadania.** XIII Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. [CD ROM]. Brasília: CFESS, CRESS-8^a Região-DF, ABEPSS e UNESCO, 2010.

CAVALCANTE, Lucas Rangoni. **Sustentabilidade urbana: Do discurso oficial à implementação nas Favelas de Praia da Rosa e Sapucaia.** V Jornada Internacional de Políticas Públicas [CD ROM], São Luís, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, 2011.

COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ. Projeto de Trabalho Técnico

Social. Belém, 2008.

COMPANS, Cidades Sustentáveis, Cidades globais. Antagonismo ou complementaridade. In: Acelrad, Henri. **A duração das Cidades**. DP&A. Rio de Janeiro, 2001.

COSTA, Edmilson. **A globalização e o capitalismo contemporâneo**. São Paulo. Expressão Popular. 2008.

COSTA, Solange Maria Gayoso da. **Política habitacional e trabalho social: um olhar crítico sobre o projeto de trabalho técnico social**. In IV Jornada Internacional de Políticas Públicas [CD ROM]. 2009, São Luis/MA. 2009.

COUTINHO, Carlos Nelson. **O estruturalismo e a miséria da razão**. 2ª edição. São Paulo. Expressão Popular, 2010.

_____, Carlos Nelson. **Intervenções – O marxismo na batalha das ideias**. São Paulo. Cortez, 2006.

_____, Carlos Nelson. **Contra a Corrente: Ensaio sobre democracia e socialismo**. 2ª ed. São Paulo, Cortez, 2008.

ENGELS, Friedrich. **A Questão da Habitação**. Editora Acadêmica. São Paulo, 1988.

_____, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2008.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: Ensaio de Interpretação Sociológica**. 2ª Edição. ZAHAR. São Paulo. 1976.

FERNANDES, Lenise Lima. Trabalho social e habitação para população de baixa renda: desafios a uma ação profissional democrática no início do século XXI. In GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. PELEGRINO, Ana Izabel de Carvalho (orgs). **Política de habitação popular e trabalho social**. Rio de Janeiro. DP&A, 2005.

_____, Lenise Lima. **Participação social e direito à cidade: novas formas e antigos conteúdos dos processos de exclusão/inclusão no Rio de Janeiro**. XI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social [CD ROM] São Luís, Universidade Federal do Maranhão, ABEPSS, 2008.

FERREIRA, João Sette Whitaker. O Processo de Urbanização Brasileiro e a Função Social Urbana. In: Coord. Rosa, Júnia Santa. Denaldi, Rosana. **Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Curso a Distância**. Brasília: Ministério das Cidades; 2009.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. PELEGRINO, Ana Izabel de Carvalho(orgs). **Política de habitação popular e trabalho social**. Rio de Janeiro. DP&A, 2005.

_____, Maria de Fátima Cabral Marques. **Conferência: Políticas Urbanas e Serviço Social**. UFRJ, Centro de Filosofia do Rio de Janeiro – Escola de Serviço Social. Rio de Janeiro, Junho: 2006.

GOMES, Maria de Fatima Cabral Marques. FERNANDES, Lenise Lima. FRANÇA, Bruno Alves de. **Gestão das cidades na era da globalização: intervenção pública e (re)produção do espaço**. In: V Jornada Internacional de Políticas Públicas. 2011, São Luís/MA. Anais da V JOINPP. 2011.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. FRANÇA, Bruno Alves de. FERNANDES, Lenise Lima. **Resgate histórico e político do serviço social no campo da habitação e das políticas urbanas**. XIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. [CD ROM], Juiz de Fora/MG. ABEPSS. 2012.

Grazia, Grazia de. Reforma Urbana e Estatuto das Cidades. In: Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz. Cardoso, Aduato Lucio. **Reforma Urbana e Gestão Democrática: Promessas e Desafios do Estatuto das Cidades**. Rio de Janeiro. Editora Revan, 2003; pg. 53-102.

GUERRA, Yolanda. ORTIZ, Fátima Grave. Os caminhos e os frutos da “virada”: apontamentos sobre o III Congresso Brasileiro de Assistentes Social. In **Revista Praia Vermelha**. V. 19, Nº 2/ p 123 – 136/jul–Dez–2009, disponível em <http://www.ess.ufrj.br/ejournal/index.php/praiavermelha/article/view/133/85>.

GUERRA, Eliana Costa. GUIMARÃES, Maria Clariça Ribeiro. SILVA, Raquel Cardozo da. **A questão urbana e a produção acadêmica do serviço social brasileiro em foco**. Temporalis: Questão agrária, urbana, ambiental e Serviço Social. Brasília. , ano 12, n.24 191-214, jul./dez. 2012.

GUIMARÃES, Jacqueline Tatiane Da Silva. **Educação ambiental - uma proposta de intervenção a ser potencializada pelo assistente social na discussão sobre cidades**. XII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. [CD ROM], Rio de Janeiro/RJ. ABEPSS. 2010.

GUIMARÃES, Jacqueline Tatiane da Silva. RODRIGUES, Olinda. **Educação ambiental para as cidades amazônicas: reflexões para o Serviço Social**. XIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. [CD ROM], Juiz de Fora/MG. ABEPSS. 2012.

HOLANDA, Anna Carolina Gomes. **A Nova política da habitação de interesse social no Pará (2007-2010): avanços e limites**. 2011. 176 f. Dissertação de mestrado – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 23º ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____, Marilda Vilella. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 6º ed. São Paulo: Cortez, 2011.

IAMAMOTO, Marilda Villela. CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 23 ed. São Paulo, Cortez, 2008.

LEFEBVRE, Henri. **A cidade e a divisão do trabalho. A Cidade do Capital**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

LEITÃO, Karina Oliveira. **A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento**: Um estudo a partir do PAC no estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do País. 2009, 285f, tese de doutorado – Pós Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

LIMA, Antônia de. Intervenções Urbanas e os desafios do Trabalho Social na contemporaneidade. In Gomes, Maria de Fátima Cabral. Fernandes, Lenise. Maia, Rosemere Santos (orgs). **Interloquções Urbanas**: Cenários, enredos e atores. Rio de Janeiro. Editora Arco Iris, 2008. Pg. 217 – 236.

LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**, 2º ed.- São Paulo. Martins Fontes, 1997.

KOSIK, Karel. *Dialética do Concreto*. 2ª edição. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1976.

MARICATO, Erminia. **Habitação e Cidade**. 7º ed. São Paulo. Editora Atual, 1997.

_____, Ermínia. **Nunca fomos tão participativos**. 3ª Conferência Nacional das Cidades, Brasília, 2007. Disponível em www.cartamaior.com.br.

_____, Ermínia. **Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana**. 3 ed. Rio de Janeiro. Editora Vozes, 2008.

_____, Erminia. **O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise; IPEA, 2006. Disponível em <http://www.ipea.gov.br>, acesso em 19 de maio de 2010.

_____, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis – RJ. Vozes, 2011.

MARX, Karl. Trabalho Estranhado e propriedade privada. In: ANTUNES, Ricardo (Org.). **A dialética do trabalho: Escritos de Marx e Engels**. Expressão popular, São Paulo, 2004.

_____, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Livro1. 29ª ed. Rio de Janeiro, civilização brasileira, 2011.

MARX, Karl. ENGELS, F. **História**/ organizador Florestan Fernandes. 2 edição. São Paulo, ática, 1984.

MARX, Karl. ENGELS, F. **A Ideologia Alemã**. 1 edição. São Paulo. Expressão Popular, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em Saúde*. 12ª edição. Hucitec. São Paulo. 2010.

MONTANÕ, Carlos. DURIGUETO, Maria Lúcia. **Estado, Classe e Movimento Social**. 3 ed. Cortez. São Paulo, 2011.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 5 ed. São Paulo, Cortez. 2006.

_____, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social: Uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64**. 11 ed. São Paulo. Cortez, 2007.

NETTO, José Paulo. BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. 4 edição, São Paulo, Cortez, 2008.

NOBRE, Priscila Gleyce Nunes. MERCÊS, Regiane Rosário das. **A intervenção do assistente social no projeto habitacional portal da Amazônia/orla/sub-bacia I**. XII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social [CD ROM], Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, editora ABEPSS, 2010.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à Razão Dualista o ornitorrinco**. São Paulo. Boi tempo, 2ª edição. 2003.

OLIVEIRA, Francisco. Neoliberalismo à brasileira. In: Gentili, Pablo. Sader, Emir. **Pós Neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático**. 7º edição. São Paulo. 1995.

PAZ, Rosangela Dias Oliveira. TABOADA, Kleid Junqueira. In Ministério das Cidades. Aula 03. **Metodologia do trabalho social em Habitação**. Curso à distância Trabalho Social em Habitação. Ministério das Cidades. 2010.

PELEGRINO, Ana Izabel de Carvalho. Cidade, globalização e condições de vida em favelas no Rio de Janeiro. In: GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. PELEGRINO, Ana Izabel de Carvalho (orgs). **Política de habitação popular e trabalho social**. Rio de Janeiro. DP&A, 2005.

PIMENTEL, Juliana Rosa. **O Trabalho Social em Programas de Habitação de Interesse Social: mudanças e permanências no contexto da Política Nacional de Habitação**. Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana. Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, Centro de Educação e Humanidades, Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

_____, Juliana Rosa. **Que trabalho social é esse? intervenção social em programas de provisão habitacional e de urbanização**. XIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. [CD ROM], Juíz de Fora/MG. ABEPSS. 2012.

RAICHELIS, Raquel. PAZ, Rosangela Dias Oliveira. OLIVEIRA, Isaura Isoldi de Mello Castanho. Intervenções Urbanas e Trabalho. In: Gomes, Maria de Fátima Cabral. Fernandes, Lenise. Maia, Rosemere Santos (orgs). **Interlocações Urbanas: Cenários, enredos e atores**. Rio de Janeiro. Editora Arco Iris, 2008. Pg.237-248.

SÁNCHEZ, Fernanda. A (in) sustentabilidade das cidades – vitrine. In: Henri Acselrad (Org.) **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. DP&A, 2001, pg. 155-175.

SANTANA, Joana Valente. **Banco Interamericano de Desenvolvimento e Política Urbana no município de Belém: tensões e compatibilidades no modelo de gestão de cidades e no discurso da Participação Social**. 2006. 321f. Tese de Doutorado apresentado ao Programa

de Pós Graduação em Serviço Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2006.

_____, Joana Valente. Relatório Final do projeto de pesquisa “**Serviço Social e Questão Urbana: requisições sócio-profissionais na contemporaneidade.**” Universidade Federal do Pará 2009.

_____, Joana Valente et al. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Participação Popular: novos discursos e velhas práticas na política habitacional em Belém/PA. In: GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. BARBOSA, Maria José Barbosa (orgs). **Cidade e Sustentabilidade: Mecanismos de Controle e Resistência.** Rio de Janeiro. Terra Vermelha, 2010.

SANTANA, Joana Valente. MERCÊS, Regiane Rosário das. SANTOS, Rita de Cássia Barbosa dos. **Serviço Social e Participação Comunitária: Atuação de Assistentes Sociais em Projetos Urbanísticos.** XIII Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, [CD ROM]. Brasília: CFESS, CRESS, ABEPSS e UNESCO, 2010.

SANTANA, Joana Valente. Revista de Trabajo Social – FCH – UNCPBA. **Trabalho social em projetos de habitação:** demandas e respostas sobre a participação comunitária (Belém-Brasil). Tandil, Año 4 - Nº 6, Diciembre de 2011 – ISSN 1852-2459, 2011.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. **Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil.** Rio de Janeiro: Ed. Revan, FASE, 2001.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização:** do pensamento único à consciência universal. 10ª Ed. Rio de Janeiro, Record, 2003.

_____, Milton. **A Urbanização Brasileira.** 5º Ed. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo. 2009.

_____, Milton. **O espaço da cidadania.** 7 ed. Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SANTOS, Brigida Rocha dos. BARBOSA, Lauride Benício. BARBOSA, Debora Bravin. **A moradia como direito e exercício de cidadania: uma análise das condições de moradia oferecidas pelo PAC às famílias da Vila Cafeteira em Imperatriz-Ma.** V Jornada Internacional de Políticas Públicas [CD ROM], São Luís, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, 2011.

SILVA. Maria Ozanira da Silva e. **Política Habitacional Brasileira: Verso e Reverso.** Editora Cortez. São Paulo. 1989.

SILVA. Francismary de Amorim. **A política social no setor habitacional: o debate sobre a participação e o controle social na contramão do sistema capitalista.** V Jornada Internacional de Políticas Públicas [CD ROM], São Luís, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, 2011.

SILVA, Gilvaneide Nunes da. AZEVEDO, Emmanuelle do Nascimento. SANTANA, Elizete Leitão de. **Favela problema x favela solução: um estudo das mudanças das diretrizes**

para habitação de interesse social. XII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social [CD ROM], Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, editora ABEPSS, 2010.

SOUZA, Maria Luiza. **Desenvolvimento de Comunidade e Participação.** 4 ed. Cortez. São Paulo. 1993.

SOUZA, Alessandra Kelma. **Vila da Barca, das Palafitas ao Conjunto Habitacional: Análise sobre a (im)permanência dos moradores na área,** 2011, 203f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Belém, 2011.

VASCONCELOS, Natalia Batista. **Política pública urbana: uma reflexão sobre os instrumentos jurídicos e o serviço social na secretaria de planejamento urbano no município de uberlândia/MG.** XIII Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. [CD ROM]. Brasília: CFESS, CRESS-8ª Região-DF, ABEPSS e UNESCO, 2010.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação.** São Paulo. Global Editora. 1986. Disponível em www.flavioillaca.arq.br/livros. Acesso em 24 de março de 2010.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: Deák, Csaba. Schiffer, Sueli Ramos (Orgs.). **O processo de Urbanização no Brasil.** São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo, 2004. p 169-243.

WANDERLEY, Mariangela Belfiore. **Metamorfoses do Desenvolvimento de Comunidade.** 2 ed. Cortez, São Paulo, 1998.

APÊNDICES

Apêndice 1 - Roteiro de entrevista

Data da entrevista:

Nome Completo:

Email:

Telefone:

Instituição:

Projeto em que atua:

- 1) O Ministério das Cidades e a CAIXA tem elaborado uma série de documentos sobre o TRABALHO SOCIAL, a exemplo da Instrução Normativa n.08 (anexo I e II), Curso à distância sobre Trabalho social. A CAIXA disponibiliza para o direcionamento das ações o Caderno de Orientação Técnica Social – COTS, dentre outros. Você tem conhecimento sobre essa definição? Se sim, na sua opinião qual é o significado da CONCEPÇÃO DE TRABALHO SOCIAL definida pelo Ministério das Cidades e pela CAIXA?
- 2) Na definição do Ministério das Cidades sobre o TRABALHO SOCIAL e no COTS há a afirmação de que o trabalho social visa promover a autonomia, protagonismo e o desenvolvimento da população beneficiária. Em sua opinião o que isso significa?
- 3) O Ministério das Cidades afirma que a autonomia, o protagonismo e o desenvolvimento da população, deve favorecer a sustentabilidade do empreendimento. Em sua opinião o que seria a sustentabilidade do empreendimento dentro da concepção do trabalho social?
- 4) Você considera que houve alguma mudança na concepção de TRABALHO SOCIAL definida pelo Ministério das cidades em relação ao período anterior à criação desse Ministério?
- 5) Para o Ministério das Cidades os temas de Mobilização e organização comunitária, Educação sanitária e ambiental e geração de emprego e renda são atividades do trabalho social que devem ser implementados para o alcance dos objetivos do trabalho social. Você poderia comentar sobre o significado de cada eixo do trabalho social: Participação e organização comunitária, Educação sanitária e ambiental e geração de emprego e renda?
- 6) Em sua opinião, qual nível de importância do Trabalho Social nos projetos habitacionais desenvolvidos pelo governo federal?

Apêndice 2 – Quadro Análise dos seguintes eventos: Jornada Internacional de Políticas Públicas - JOINPP, Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social - ENPESS e Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais – CBAS

Evento	Título	Autor	Resumo
CBAS 2010	Serviço Social e Participação Comunitária: Atuação de Assistentes Sociais em Projetos Urbanísticos	Joana Valente Santana, Regiane Rosário das Mercês, Rita de Cássia Barbosa dos Santos	O presente artigo analisa a temática da participação comunitária presente em projetos urbanísticos e investiga a percepção de Assistentes Sociais sobre o significado da participação dos usuários. Verifica a relação entre a participação comunitária e a busca de aceitação de políticas neoliberais. Aponta como os profissionais de Serviço Social têm articulado sua prática ao projeto ético-político da categoria.
CBAS 2010	Habitação e Serviço Social: Uma questão de Cidadania.	Leila Origuella Castigioni, Maria de Fátima Costa Borges, Maria do Carmo Moreira Souza.	Este relato trata de uma análise e contextualização sobre a atuação e importância do Serviço Social na habitação, bem como sua autonomia no processo decisório Institucional. A proposta é discutir como se desenvolve a intervenção nos projetos habitacionais, favorecendo a cidadania e os direitos constitucionalmente garantidos.
CBAS 2010	Núcleo de técnicos sociais em habitação da baixada santista – uma experiência em construção	Ivanilda Josefa da silva	Este trabalho tem por objetivo apresentar a experiência realizada na Baixada Santista, no Estado de São Paulo, região composta por nove municípios, a saber: Santos, São Vicente, Praia Grande, Cubatão, Guarujá, Bertioga, Itanhaém, Peruíbe e Mongaguá. Esta proposta ganhou sustentação quando um grupo de técnicos sociais que atua com habitação popular nos municípios de Santos, Praia Grande e São Vicente, começou a se reunir para refletir o cotidiano de sua prática profissional. Compreende-se por técnicos sociais os profissionais de Serviço Social, Psicologia e Sociologia que comumente integram os quadros das Prefeituras Municipais e Consultorias especializadas, a fim de implementar o trabalho social nos projetos habitacionais. A preocupação com a qualidade desta prática, seus contextos sociopolíticos, avanços, limites e possibilidades impregnou de sentido estes encontros. Pode-se ressaltar a importância deste movimento na produção de conhecimento e na sistematização da prática profissional especificamente na área da habitação, ação esta que visa a construção de uma metodologia comum de intervenção, levando em consideração a realidade de cada município.
CBAS/2010	Política pública urbana: uma reflexão sobre os instrumentos jurídicos e o serviço social na secretaria de planejamento urbano no município de Uberlândia/mg.	Natalia Batista Vasconcelos	O presente artigo pretende, através da contextualização histórica do processo de urbanização brasileira, analisar aspectos da dinâmica que envolve a questão urbana no Brasil no que tange a elementos urbanísticos, sociais e questões jurídicas. A Política Pública Urbana e seus instrumentos jurídicos foram abordados, com objetivo de promover uma maior gama de informação aos profissionais que atuam nessa área do Serviço Social na Política Urbana.

CBAS 2010	Prática profissional e participação social no programa de arrendamento residencial para experiência do projeto social no residencial padre luis lemper em aracaju/SE	Inacia batista de brito,raudete gomes santos.	Este artigo tem por objetivo relatar a prática profissional do Assistente Social no Trabalho do Programa de rrendamento Residencial – PAR, através do Projeto Social Padre Lemper em Ação, em realização no residencial Padre Luis Lemper, na cidade de Aracaju – Se, tendo como paradigma o trabalho do profissional de Serviço Social e o processo de participação dos arrendatários no Projeto Técnico Social
CBAS/2010	Assistentes sociais na gestão da habitação popular: um relato de experiência nos programas integrados da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.	Betina Ahlert,Manoela Munhoz	Esse artigo se propõe a relatar a experiência de ingresso de assistentes sociais na Secretaria de Gestão e Acompanhamento Estratégico da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, nos Projetos Integrados Socioambiental e Entrada da Cidade. Apresenta as possibilidades desse trabalho, as dificuldades e desafios que se apresentam. Considera ao final que o campo da gestão é um importante campo de trabalho para os assistentes sociais, e que está em constante construção.
CBAS/2010	Intervenções sociais em favelas	Perla Cristina da Costa Santos do Carmo	O presente artigo busca analisar as intervenções sociais em favelas do Rio de Janeiro. Contudo, poderemos perceber que as primeiras intervenções tinham um caráter “repressor” ao favelado, esse método aplicado era como forma de educar o favelado. Veremos também a forte presente da Igreja Católica nessas intervenções, em muitos momentos em parceria com o Estado. Por outro lado, a partir da década de 90 intensificam as parcerias com ONGs e outras organizações sociais, atuando em favelas, articulando uma relação com outras esferas da sociedade e com o próprio Estado. A favela acompanha a evolução urbana da cidade do Rio de Janeiro, estando presente em cada momento da história da sociedade carioca. Isso demonstra que resgatar essas intervenções nos possibilita entender que em diversos momentos da história, as intervenções realizadas em favelas, deixaram marcas e possibilitam pensar que espaço é esse. Espaço que é ambíguo, ora conflituoso, ora cheio de riquezas e descobertas, proporcionando cada vez mais estudos e construções teóricas.
JOINPP/2011	A moradia como direito e exercício de cidadania: uma análise das condições de moradia oferecidas pelo pac às famílias da vila cafeteira em imperatriz-ma	Brigida Rocha dos Santos; Lauride Benício Barbosa; Debora Bravin Barbosa.	O presente artigo apresenta algumas considerações acerca das reais condições de moradia da comunidade residente no bairro Vila Cafeteira a partir das propostas implantadas por intermédio do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC no município de Imperatriz-MA. As idéias expostas suscitam e refletem o debate sobre a moradia como direito e política pública, ressaltando todas as contradições inerentes ao modo de produção capitalista em sua fase contemporânea, ou seja, o capitalismo monopolista, bem como as suas relações com o processo de urbanização desenvolvido no município de Imperatriz.
JOINPP/2011	A política social no setor habitacional: o debate sobre a participação e o controle social, na contramão do	Francismary de Amorim Silva	Este trabalho trata da política habitacional brasileira, com enfoque ao trabalho realizado pelo Serviço Social, a partir da experiência profissional dentro da Agência Municipal de Habitação Popular do município de Cuiabá-MT, no que diz respeito promoção da

	sistema capitalista		participação e do controle social. Apresenta um breve histórico sobre a política habitacional do país, Aborda o Sistema Capitalista como um dificultador da efetivação desses direitos, e nesse movimento dialético traz para o debate a prática profissional dos assistentes sociais, que visa tornar o espaço público de trabalho um lugar de verdadeira efetivação da Política Social.
JOINPP/2009	Política habitacional e trabalho social: um olhar crítico sobre o projeto de trabalho técnico social	Solange Maria Gayoso da Costa	As reflexões aqui apresentadas correspondem às observações das mudanças nas ações estatais de urbanização nas áreas de ocupação urbana da Cidade de Belém, e a avaliação do trabalho técnico social desenvolvido nos projetos habitacionais e urbanísticos direcionados as famílias assistidas por essas intervenções. Como referência a nossas observações usamos a experiência do Trabalho Técnico Social- PTTS do Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal, para isso consideramos dois períodos de 2001 a 2004, o qual corresponde aos quatro primeiros anos da implementação e 2005 a 2007 no qual o PTTS sofre alterações substanciais na sua execução e direcionamento.
JOINPP/2009	Política urbana e serviço social: análise sobre a requisição de participação comunitária no município de Belém-Pará	Joana Valente Santana; Regiane Rosário das Mercês; Rita de Cássia Barbosa dos Santos	O Assistente Social tem sido requisitado a atuar em projetos de urbanização (em particular, os de habitação), com destaque para o planejamento e a intervenção em três eixos básicos: a geração de trabalho e renda, a educação ambiental e o trabalho de participação comunitária. A partir do final da década de 90 (século XX) e início do século XXI, os projetos urbanísticos seguem a tendência neoliberal de provisão da habitação (urbanização de favelas), ao tempo em que estados e municípios realizam empréstimos das agências multilaterais de crédito, e são estimulados a seguir um modelo de embelezamento na gestão de cidades. A participação comunitária prevista nos projetos de urbanização, e que é uma requisição essencial da atuação do Assistente Social tem, por parte do Estado, o objetivo de garantir a aceitação dos projetos urbanísticos de natureza focalizada e setORIZADA. Por seu turno, o Assistente Social, responde a essa requisição, mas procura articular a participação comunitária aos debates políticos sobre o direito à cidade, calcado no projeto ético-político da profissão.
JOINPP 2011	Reflexões sobre o trabalho social na habitação	Kássia Cristina Uchôa Soares Barbosa	O artigo tece considerações sobre a prática dos trabalhadores sociais que exercem atividades na Política Habitacional, sinalizando a questão da habitação e os desdobramentos na sociedade capitalista bem como as possibilidades e os limites encontrados pelos profissionais.
JOINPP 2011	SUSTENTABILIDADE URBANA: Do discurso oficial à implementação nas Favelas de Praia da Rosa e Sapucaia	Lucas Rangoni Cavalcante	Este trabalho reconhece a necessidade de abordar a questão urbana na sua totalidade para analisar a relação entre os discursos sobre a noção de sustentabilidade urbana e a implementação de políticas que se propõem alcançá-la. Neste sentido, confronta os princípios centrais que configuram essa noção com os objetivos e critérios do Projeto Bairrinho, elaborado para favelas de pequeno porte no Rio de Janeiro, tendo como suporte da análise a experiência executada nas favelas Praia da Rosa e Sapucaia, na Ilha do Governador. Ao enfocar os impactos dessas intervenções, aponta os limites que elas têm na construção de uma sociedade sustentável.

Joinpp 2011	O trabalho social no programa de aceleração do crescimento (PAC): Atribuições para o Serviço Social nos Projetos de Infraestrutura Urbana	Danuza Labanca Rocha	O presente artigo discorre sobre a ação profissional do Serviço Social na implementação de projetos de Infraestrutura Urbana previstos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Objetiva-se problematizar o processo interventivo dos Assistentes Sociais na gerencia de projetos e na gestão das cidades, diferenciando-o das demais profissões que demandam o Programa para a execução do Trabalho Social. Busca-se, a partir de uma pesquisa bibliográfica sob a perspectiva crítica e dialética, reconhecer os parâmetros e desafios que regem a conjuntura sócio-histórica do Serviço Social no âmbito da intervenção profissional, explicitando suas atribuições e competências no âmbito da política urbana.
ENPESS 2012	Saneamento básico e saneamento participativo: Demandas para o serviço social	Ana Laura Pacheco Alves; Maria Teresa DOS Santos	O presente trabalho realiza uma aproximação crítica acerca do processo de participação dos segmentos organizados do Bairro Campeche/Florianópolis-SC no projeto da Empresa CASAN para o esgotamento sanitário local, em face da resistência das lideranças comunitárias à proposta. São apresentados os resultados de pesquisa qualitativa e exploratória que evidenciou a incompatibilidade de concepções e objetivos da Empresa e lideranças, acerca do saneamento básico, bem como do caráter da participação popular no Projeto. Por fim, o planejamento participativo é compreendido como demanda para o Serviço Social, na perspectiva do fortalecimento dos processos participativos na construção da política urbana.
ENPESS 2008	Participação social e direito à cidade: novas formas e antigos conteúdos dos processos de exclusão/inclusão no Rio de Janeiro.	Lenise Lima Fernandes	As intervenções urbanas realizadas após 1980 nas metrópoles brasileiras indicam objetivos freqüentemente contrapostos em função dos distintos valores que os orientam. Assim, o empreendedorismo urbano ameaça a função social da cidade quando sobrepõe interesses de segmentos economicamente privilegiados a outros que buscam enfrentar as profundas desigualdades que caracterizam a sociedade brasileira. Estas considerações apóiam a análise do tratamento dispensado à participação social na urbanização de duas favelas cariocas, sinalizando a anulação dos sujeitos coletivos como principal consequência da instrumentalização desta prática e como desafio posto ao Serviço Social, haja vista os princípios defendidos no projeto ético-político da categoria hoje.
ENPESS 2010	educação ambiental - uma proposta de intervenção a ser potencializada pelo assistente social na discussão sobre cidades.	Jacqueline Tatiane da Silva Guimarães	Realizamos uma discussão sobre a questão ambiental das cidades e a Educação Ambiental, propondo esta como uma importante ferramenta de intervenção que deve ser apropriada pelo Assistente Social a fim de capacitar e mobilizar politicamente as organizações comunitárias, uma de suas principais demandas, principalmente quando a questão ambiental esta inserida num espaço de concorrência e desigualdades, local de atração para o capital: a cidade.
ENPESS 2010	A intervenção do assistente social no projeto habitacional portal da	Priscila Gleyce Nunes Nobre; Regiane Rosário das Mercês	O presente estudo visa discutir a intervenção dos Assistentes Sociais na execução do Projeto Trabalho Técnico Social Portal da Amazônia/ Orla/Sub-Bacia I. Estes profissionais

	amazônia/orla/sub-bacia I		atuam no projeto físico/social desenvolvido junto à comunidade “beneficiária” do projeto portal, e sua prática é permeada pelas exigências da Caixa Econômica que é a agência financiadora do projeto, através do Caderno de Orientação Técnico Social (COTS), que especifica três eixos de trabalho, para a efetivação do Projeto Portal da Amazônia. Diante disso, busca-se apreender o trabalho desenvolvido pelos profissionais de Serviço Social, verificando como se dá a intermediação deste profissional no referido projeto habitacional.
ENPESS/2012	O serviço social e a política habitacional de fortaleza: a especificidade profissional e o processo de trabalho do/a assistente social em uma equipe multidisciplinar	Jonas Augusto da Silva Freitas	Analisar as especificidades da atuação dos/as Assistentes Sociais presentes na Coordenação de Assistência Social da HABITAFOR, que em sua equipe de trabalho multidisciplinar da área habitacional, executa a partir de seu processo de trabalho, a política municipal urbana, bem como sua relação com as demais categorias Profissionais do mesmo setor e da mesma instituição.
ENPESS 2012	CHOQUE DE CAPITAL: a questão urbana no Rio de Janeiro e suas implicações para o serviço social	Maria Clara de Arruda Barbosa	Pretendemos analisar o recrudescimento da violência estatal, física e simbólica, direcionada às classes subalternas, debruçando-nos em especial sobre o “Choque de Ordem” que em nossa opinião explícita de forma clara o caráter coercitivo da atual administração municipal da cidade do Rio de Janeiro, iniciada em janeiro de 2009. Este “reordenamento urbano” em consonância com os cânones do grande Capital Financeiro e amparado em justificativas “neodesenvolvimentistas” amplamente disseminadas pelos meios de comunicação, revela a atualidade da luta de classes que acentua a disputa pelo espaço urbano.
ENPESS/ 2010	Favela problema x favela solução: um estudo das mudanças das diretrizes para habitação de interesse social Autores:	Gilvaneide nunes da Silva; Emmanuelle do Nascimento Azevedo; Elizete Leitão de Santana	Há uma intensificação do processo de industrialização e urbanização no Brasil entre a década de 40 e 50, acrescido de um aumento de fatores que podem ser considerados negativos. Desse modo, esta produção teve o interesse de investigar os fatores históricos que levaram a formação de favelas, através de visitas realizadas em um conjunto habitacional de cunho popular, no Colinas do Sul, em João Pessoa/PB, descreveremos, portanto, a qualidade de vida e estrutura que as formam. O presente trabalho justifica-se pela necessidade de conhecermos a realidade das pessoas, realidade a qual iremos trabalhar pensando e implementando ações de melhorias, analisar esses debates e as ações do governo e da sociedade sobre o tema habitação de interesse social, mostrando o conflito de idéias que defendem a autoconstrução com as que defendem a ação direta do Estado para resolver o problema da carência de habitação para a população de baixa renda no nosso país. O estudo demonstra que as soluções para a questão da habitação de interesse social no Brasil devem ser buscadas com a participação de todas as correntes de pensamento ligadas à construção das cidades, sem descartar as experiências anteriores e a leitura cuidadosa de autores envolvidos com pesquisas e projetos urbanos. É necessário retomar a discussão em torno da defesa do aumento do poder de intervenção do Estado no planejamento e construção do espaço urbano.

ENPESS/2010	Habitação e Serviço Social: Uma questão de Cidadania	Leila Origuella Castigioni, Maria de Fátima Costa Borges, Maria do Carmo Moreira Souza	Este relato trata de uma análise e contextualização sobre a atuação e importância do Serviço Social na habitação, bem como sua autonomia no processo decisório Institucional. A proposta é discutir como se desenvolve a intervenção nos projetos habitacionais, favorecendo a cidadania e os direitos constitucionalmente garantidos. Nesse sentido, será analisada a contribuição do Assistente Social na área da habitação, buscando a ampliação da produção de conhecimentos que, por conseguinte, favoreçam a efetivação e a qualidade dos serviços oferecidos, a fim de atender às reais necessidades da população.
ENPESS/2010	A importância da participação popular em projetos urbanísticos: a experiência do projeto “sanear ananindeua” no estado do Pará.	Simone Santos da Silva	Este artigo aborda a temática da participação popular, pois entende-se que é através da efetiva participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas que se alcançará o controle social. Portanto, este trabalho realiza estudo sobre a participação popular dos moradores da comunidade Riacho Doce Município de Ananindeua/Pa) no Projeto “Sanear Ananindeua” o período de 2008 e 2009. A participação é o tema central desse estudo devido o projeto em foco receber recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) o que se torna uma exigência de participação popular tanto dos órgãos financiadores do projeto quanto do Ministério das Cidades. Palavras-chave: Participação popular, controle social, projeto “Sanear Ananindeua”.
ENPESS/2010	O serviço social na habitação: O trabalho social como instrumento de acesso das mulheres à moradia.	Marcelo Nascimento de Oliveira	A atuação do Assistente Social no trabalho social dos Programas habitacionais tem se constituído de fundamental importância para a garantia do acesso das famílias de baixa renda à moradia adequada. Faz uma breve discussão sobre a categoria gênero, determinante para compreensão dos Programas habitacionais com foco na mulher de referência familiar. Posteriormente, destaca a Habitação enquanto Política Social e aponta um espaço a ser cada vez mais preenchido pelo Assistente Social. Finalmente, tece algumas considerações acerca da importância da perspectiva de gênero na atuação do Assistente Social na área da Habitação.
ENPESS/2012	Resgate histórico e político do serviço social no campo da habitação e das políticas urbanas	Maria de Fátima Cabral Marques Gomes; Bruno Alves de França; Lenise Lima Fernandes.	Este estudo analisa as principais inflexões na história do Serviço Social no espaço urbano, destacando dois momentos fundamentais. O primeiro, desde os anos de 1930, caracterizado por uma prática tutelar, viabilizada através de serviços concretos e ação educativa disciplinadora, com a influência franco-belga e, posteriormente, com a norte-americana. O segundo observado, a partir dos anos 1960, através do Movimento de Renovação do Serviço Social, com uma ruptura na direção política da prática profissional, baseada no marxismo em uma perspectiva de transformação social. Finalmente, destacamos novos desafios para a profissão, visando à emancipação social, com a globalização e o neoliberalismo.
ENPESS/2012 Reflexão teórica	A política urbana e as demandas sócio profissionais ao trabalho do serviço social: os desafios para uma nova inserção.	Viviane Florindo Borges; Gabriela Lema Icasuriaga; Valério da Silva	O texto que apresentamos é uma exposição de ideias e reflexões buscando promover o debate sobre as demandas sócio profissionais que se colocam para o serviço social na sua atuação em programas habitacionais de interesse social. Trata-se de um debate urgente para todas as instâncias envolvidas no fazer profissional, diante do enorme dinamismo desse espaço de atuação e as disjuntivas que se colocam aos profissionais entre as

			necessidades e anseios da população para conquistar o direito à moradia e os condicionamentos dos órgãos gestores da política pública.
ENPESS – 2012	Gestão urbana e a problemática habitacional: desafios postos ao Serviço Social	Roselene de Souza Portela	O presente trabalho objetiva trazer à tona reflexões sobre a gestão das políticas habitacionais implementadas em cidades amazônicas, mais especificamente em Belém (PA) e São Luís (MA), assim como os impactos na organização espacial das cidades e a relação com o padrão de segregação sócioespacial existente, ressaltando os desafios colocados ao Serviço Social para a gestão urbana das duas cidades e como o Estado tem atuado no enfrentamento dos problemas sociais.
ENPESS - 2012	O direito à cidade no Brasil contemporâneo: desafios e perspectivas para o serviço social	Bruna Massud de Lima	O direito à cidade é, senão, uma necessidade humana, que diz respeito à participação dos habitantes das cidades na definição do destino que estas devem seguir. Em contraponto a tal compreensão, assistimos, no Brasil contemporâneo, a um cenário de precarização, segregação sócio-territorial, violação de direitos e desresponsabilização do Estado com as políticas sociais. O presente artigo, resultado de pesquisa realizada para monografia, tem por objetivo analisar como ocorre a efetivação do direito à cidade no Brasil da atualidade e quais os rebatimentos desse processo na ação profissional dos/as assistentes sociais envolvidos/as com as políticas sociais relacionadas à temática.
ENPESS/2012	O PAC e o programa habitação de interesse social no distrito de Vargem Alegre-Barra do Piraí/RJ	Gilvane Mazza Ribeiro	Este trabalho é um esboço do projeto sobre política de habitação que está sendo elaborado no Mestrado em Serviço Social e Desenvolvimento Regional, onde o debate contemporâneo sobre desenvolvimento passa o momento em que o PAC está em pauta no Brasil com investimentos na ordem de R\$2,094 trilhões de reais sendo que para habitação são destinados 140,3 bilhões PAC/FNHIS. A inserção do assistente social no trabalho social emerge do período em que os profissionais de Serviço Social trabalhavam com as famílias no atendimento emergencial em um caráter assistencialista/clientelista. Neste sentido esta pesquisa visa: Entender o contexto histórico da política habitacional no Brasil, sua conjuntura, tendo como instrumento o PTTS em Vargem Alegre.
ENPESS/ 2012	Que trabalho social é esse? intervenção social em programas de provisão habitacional e de urbanização	Juliana Rosa Pimentel	Este trabalho tem por objetivo trazer à baila da discussão o trabalho social em programas de provisão habitacional e urbanização dos chamados assentamentos precários, bem como apontar elementos que possam subsidiar o debate acerca deste padrão de intervenção social, atualmente generalizado em território nacional, embora sob variadas formas.
ENPESS/ 2012	Educação ambiental para as cidades amazônicas: reflexões para o Serviço Social	Jacqueline Tatiane da Silva Guimarães; Olinda Rodrigues	Analisamos a compreensão da questão ambiental no espaço urbano da Amazônia pelos assistentes sociais inseridos nas principais intervenções urbanísticas do município de Belém/PA, tomamos como parâmetro de análise as ações do trabalho social realizado por profissionais vinculados aos Projetos: Portal da Amazônia, Macrodrenagem da Estrada Nova e o Projeto de Urbanização da Vila da Barca executados pela Secretaria Municipal de Habitação e das Construtoras UNI Engenharia e EFECCE. Utilizamos pesquisas bibliográficas, documentais e de campo, com técnicas de observação e entrevistas semiestruturada. Constatamos que a educação ambiental é relegada a um segundo plano nas ações do trabalho social, devido à lógica institucional e à insegurança dos profissionais

			no que se refere discussão ambiental e amazônica.
ENPESS/2012	O serviço social no campo da habitação	Adriana Ilha da Silva, Eduardo Boarato Gonçalves; Letícia Maria Borlini	Pretendeu-se estudar o processo de trabalho do (a) assistente social, na Gerência de Articulação Comunitária (GAC), da Secretaria de Habitação (SEHAB), do município de Vitória/ES, de modo a entender sua organização, contradições, avanços e limites no campo da habitação, no ano de 2011. Tratou-se de uma pesquisa exploratória e qualitativa, por meio de levantamento bibliográfico, documental e aplicação de questionário semi-estruturado. Como resultado observou-se que o desafio posto aos assistentes sociais consiste no enfrentamento à precarização dos vínculos empregatícios, e, nas possibilidades de ampliação da sua ação dentro dos limites institucionais.
ENPESS/2012	Um campo de possibilidades: serviço social e o trabalho social.	Glauco Pereira de Oliveira e Braga	O texto se inicia a partir da nova Política Nacional de Habitação expondo posteriormente os principais agentes dentro da Política Urbana Brasileira. O presente artigo tem como objetivo fazer uma aproximação referente ao trabalho social, eixo que perpassa a atuação do Serviço Social nas Políticas Habitacionais, situando sua inserção nos programas habitacionais e apresentando algumas caracterizações. Pretende-se apresentar as instâncias de atuação do assistente social nos programas referentes à política urbana, bem como realizar apontamentos e reflexões em relação ao trabalho social e o Serviço Social, a partir de programas habitacionais.

ANEXOS

Anexo I – Modelo de Trabalho Social da Companhia de Habitação do Estado do Pará

Timbre da Proponente (Prefeitura, quando o proponente for o poder municipal)

IDENTIFICAÇÃO

Programa:	Contrato CAIXA nº:
Ação/Modalidade:	
Empreendimento:	
Localização/Município:	UF:
Fonte de recursos:	Regime de execução do PTTS:
Proponente/Agente Promotor:	
Executor da intervenção:	
Tel.:	e-mail:
Responsável Técnico Social:	Formação:
Tel.:	e-mail:
Nº de Famílias	Nº de pessoas
Nº de famílias em situação de risco	Nº de mulheres Chefe de Família
Nº de idosos	Nº de idosos chefes de família
Nº de pessoas portadoras de necessidades especiais	Nº de pessoas portadoras de necessidades especiais chefes de famílias
Nº de famílias a serem removidas/reassentadas	
Renda média familiar (em SM)	

DIAGNÓSTICO

Características da área de intervenção e do entorno (as informações devem considerar às áreas de intervenção e destino, quando se tratar de reassentamento)

Identificar a área incluindo-se as coordenadas geográfica (LAT/LONG), os aspectos ambientais, dominiais e urbanísticos, forma e tempo de ocupação e densidade populacional, características das habitações.
Identificar o atendimento de serviços de água, iluminação pública, pavimentação esgotamento sanitário, coleta de lixo, transporte.
Identificar os equipamentos comunitários e serviços públicos disponíveis na área e no entorno e as respectivas capacidade de atendimento à nova demanda.
Iniciativas de trabalho socioambiental em andamento e/ou previstas na região, instituições que atuam com educação ambiental na região, as experiências e os programas de educação ambiental em desenvolvimento, conselhos, fóruns e colegiados existentes, redes e segmentos sociais, meios de comunicação, etc
Diagnóstico situacional das doenças de veiculação hídrica para o desenvolvimento de ações específicas.
Demandas sociais e urbanísticas identificadas junto à população local, bem como de movimentos sociais, associações ou grupos representativos de segmentos da população e de populações vulneráveis (quilombolas, índios, catadores, outros).

Caracterização da população beneficiária:

(Características socioeconômicas da população atendida informando dados considerados importantes que permitam traçar o perfil da população).
--

Caracterização da organização comunitária:

(Organizações comunitárias formais e informais e seu grau de representatividade perante a comunidade; se as lideranças comunitárias residem na área; grau de conhecimento da população sobre o projeto e se houve demanda formalizada junto ao mutuário/agente promotor; se está prevista a contrapartida da população atendida e de que forma)

Caracterização da Intervenção física:

Tipo de intervenção	Nº de famílias	Nº de pessoas
Habitação		
Melhoria Habitacional		
Unidade Sanitária		
Ligação Domiciliar (Água)		
Ligação Domiciliar (Esgoto)		
Ligação Intra domiciliar (Água)		
Ligação Intra domiciliar (Esgoto)		
Fossa/Filtro Anaeróbio		
Regularização Fundiária		
Outros		

JUSTIFICATIVA

(Discorrer brevemente sobre a pertinência da proposta do trabalho técnico social em relação à intervenção física a ser realizada, considerando as características da comunidade beneficiária e da área, outras ações/projetos relevantes realizados na área de intervenção e o potencial da participação efetiva da comunidade no processo).

OBJETIVOS

(Definir os objetivos geral e específicos que se pretende alcançar com o projeto técnico social, relacionados com a intervenção física proposta, a justificativa apresentada e as características da população e da área de intervenção. Devem estar relacionados com as demandas verificadas junto à população beneficiária).

METODOLOGIA

(Descrever as ações do trabalho a ser desenvolvido; os instrumentos e técnicas de intervenção previstas, bem como as estratégias, os documentos de registro e sistematização a serem utilizados, em consonância com os objetivos estabelecidos no projeto. Apresentar cronograma de atividades conforme item 8).

COMPOSIÇÃO DA EQUIPE TÉCNICA

Nome	Formação Acadêmica	Atribuição na Equipe	Número de Horas disponibilizadas ao projeto

PARCERIA

(Descrever as parcerias propostas, apontando os parceiros e suas respectivas responsabilidades e atribuições)

VALORES DA INTERVENÇÃO:

	OBRAS	PTTS	TOTAL
Repasse/Financiamento			
Contrapartida (Financeira)			
Contrapartida (Bens e serviços)			
Outros			
TOTAL			

PRAZOS

Prazo de Obras:

Prazo do Trabalho Técnico Social:

CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO DE ATIVIDADES :

Eixo	Macroação	Atividades	Mês 1	Mês 2
Mobilização e Comunicação					
Participação Comunitário e Desenvolvimento sócio organizativo					

Empreendedorismo					
Educação					
Remoção e Reassentamento					

ANEXO II – Modelo de autorização para uso de som e voz

**Universidade Federal do Pará
Instituto de Ciências Sociais e Aplicadas
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
Curso de Mestrado em Serviço Social**

**Modelo de Autorização de uso som e voz
Termo de Autorização**

Pelo presente instrumento, eu, abaixo identificado, autorizo voluntariamente e graciosamente a Rita de Cássia Barbosa dos Santos, CPF 87967618220, Discente do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará, a utilizar a minha voz e imagem, bem como as informações por mim fornecidas. Esta autorização inclui o uso de todo o material criado que contenha a minha voz, imagem e informações por mim fornecidas à Rita de Cássia Barbosa dos Santos, da forma que melhor lhe aprouver, na pesquisa para elaboração da Dissertação intitulada “Trabalho Social e Política Habitacional: entre concepções e discursos”.

Belém, ____ de _____ de 2012.

Assinatura:

Nome:

CPF: