



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**ALESSANDRA SARAIVA BRASIL**

**AVALIAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA: A  
EXPERIÊNCIA DO TRABALHO SOCIAL EM HABITAÇÃO**

**FORTALEZA**

**2022**

**ALESSANDRA SARAIVA BRASIL**

**AVALIAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA: A  
EXPERIÊNCIA DO TRABALHO SOCIAL EM HABITAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira.

**FORTALEZA  
2022**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas  
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- B83a Brasil, Alessandra Saraiva.  
Avaliação da política habitacional no município de Fortaleza: a experiência do trabalho social em habitação / Alessandra Saraiva Brasil. – 2022.  
116 f.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2022.  
Orientação: Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira.
1. Avaliação de políticas públicas. 2. Habitação. 3. Trabalho social em habitação. I. Título.  
CDD 320.6
-

ALESSANDRA SARAIVA BRASIL

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA: A  
EXPERIÊNCIA DO TRABALHO SOCIAL EM HABITAÇÃO

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Avaliação de políticas públicas.

Aprovada em: 29/09/2022.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr<sup>o</sup>. Carlos Américo Leite Moreira (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr<sup>a</sup>. Eliana Costa Guerra  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr<sup>a</sup>. Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

A todas as pessoas que lutam pela reforma urbana e pelo direito à cidade e a população que demanda o trabalho social em habitação, comprometido com os direitos sociais e com a emancipação.

## AGRADECIMENTOS

Durante toda a trajetória de construção desse estudo, tenho muito a agradecer. Os desafios e as dificuldades foram enormes. Enquanto profissional inserida na política habitacional e na política de saúde, fui convocada para o enfrentamento da Covid-19. Na linha de frente de combate ao vírus, entre plantões noturnos no Hospital e atendimentos em Unidades de Saúde, o esgotamento físico e emocional inerente a uma jornada tripla de trabalho foi uma constante. A privação do sono foi companheira. Contudo, pensar em desistir do Mestrado nunca foi uma opção.

Agradeço a Deus e a espiritualidade pelas bênçãos a mim direcionadas. Tudo só foi possível graças a certeza que habita em meu coração de que existe uma força maior que me ampara e me sustenta.

Aos meus pais, irmãos e sobrinhas pelo suporte irrestrito. A segurança do apoio e a tranquilidade de ter uma família que acolhe as minhas decisões e respeita os meus processos faz toda a diferença. Agradeço por vibrar com as minhas conquistas e estar junto nas dificuldades.

A Jeane Barbosa pelo incentivo e por todo apoio ofertado, desde a inscrição no processo seletivo até a aprovação. Agradeço por me possibilitar segurança, especialmente no período de aulas noturnas, dividindo a alegria de me ver retornar para a Universidade.

Aos meus amigos, que formaram uma forte rede de apoio emocional. Sempre com uma palavra de ânimo, me impulsionando a voar longe, me dando forças nas horas mais difíceis. Agradeço pela escuta, pelas palavras e pelo imenso afeto e carinho que sempre recebi.

A Carla Castro, pelo cuidado e paciência. Por segurar minha mão, sendo calma bem no meio do meu caos. Agradeço pela presença amorosa e por ouvir com muito carinho minhas angústias e preocupações.

Ao meu estimado orientador, Professor Carlos Américo Leite Moreira, que com muita leveza, paciência e generosidade auxiliou o meu percurso de aprendizado, contribuindo para que eu chegasse ao fim dessa etapa com êxito. A grandiosidade e a potência do Professor Américo fazem dele um educador de grande admiração e respeito.

A minha banca de defesa que atendeu tão prontamente o meu pedido e que muito contribuiu para o desenvolvimento desse trabalho. É uma grande honra poder compartilhar do conhecimento de duas mulheres: Professora Eliana Guerra e Professora Sara Medeiros da UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Fico ainda mais feliz por ter o suporte e a inspiração feminina para a conclusão desta pesquisa.

Aos professores e professoras do MAPP. O programa sem dúvidas impactou minha vida profissional e me sinto privilegiada por ter feito parte da turma de servidores da UFC. Com muito orgulho, divulgo os editais de seleção e destaco o compromisso e seriedade do Programa e dos professores com a formação dos alunos.

Aos (às) meus (minhas) interlocutores (as) do trabalho de campo, que gentilmente aceitaram compartilhar suas experiências, dividindo angústias e os desafios da atuação profissional diante de um trabalho tão encantador. Enquanto profissional, me senti representada pela fala de cada um/uma.

*<Sou feita de retalhos.  
Pedacinhos coloridos de cada vida que passa pela minha e que vou costurando na alma.  
Nem sempre bonitos, nem sempre felizes,  
mas me acrescentam e me fazem ser quem eu sou.  
Em cada encontro, em cada contato, vou ficando maior &  
Em cada retalho, uma vida, uma lição, um carinho,  
uma saudade &  
Que me tornam mais pessoa, mais humana, mais completa.  
E penso que é assim mesmo que a vida se faz: de pedaços de outras gentes que vão se  
tornando parte da gente também.  
E a melhor parte é que nunca estaremos prontos, finalizados &  
Haverá sempre um retalho novo para adicionar à alma.  
Portanto, obrigada a cada um de vocês,  
que fazem parte da minha vida  
e que me permitem engrandecer minha história  
com os retalhos deixados em mim.  
Que eu também possa deixar pedacinhos de mim pelos caminhos  
e que eles possam ser parte das suas histórias.  
E que assim,  
de retalho em retalho,  
possamos nos tornar, um dia,  
um imenso bordado de nós=.*

*Cora Coralina.*



## RESUMO

O presente estudo tematiza a Política Habitacional sob o recorte do trabalho social em habitação. Busca problematizar a moradia enquanto uma das principais questões na contemporaneidade, face a industrialização e a urbanização brasileira, especialmente quando se considera os custos elevados da habitação e que acaba por produzir um acesso seletivo, excluindo, por conseguinte, os grupos menos favorecidos economicamente. Seu objetivo geral consiste em avaliar o trabalho social em habitação no município de Fortaleza, com base na perspectiva de avaliação em profundidade, a partir do olhar dos profissionais que executam as ações, considerando a participação social e as entrelinhas do processo de inclusão/ exclusão social da política frente ao contexto do capitalismo contemporâneo. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, que evidencia a percepção dos técnicos sociais, apontando os limites e as possibilidades encontrados na execução das ações e na garantia do trabalho social em habitação comprometido com a autonomia e a emancipação. A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa bibliográfica e documental, além de entrevistas, com posterior análise das falas dos atores envolvidos. Os resultados da pesquisa sinalizam que há uma fragilidade no processo de execução do trabalho social. Primeiramente, a participação social dos beneficiários em todas as etapas da intervenção ainda é considerada pequena, diante da importância da construção coletiva e das transformações possibilitadas pela política. A fiscalização e o acompanhamento das atividades do trabalho social pelo Ente Público também foram considerados insuficientes, levando em consideração a terceirização de empresas para a execução do trabalho social, o que pode comprometer os resultados esperados. Por fim, a pesquisa revelou que a inclusão social das famílias alcançadas pela política habitacional e beneficiárias do trabalho social ainda é precária, diante do enorme desafio de articular as políticas públicas e de garantir o acesso à cidade.

**Palavras-chave:** avaliação em profundidade; urbanização; industrialização; política habitacional; trabalho social.

## ABSTRACT

The present study thematizes the Housing Policy from the point of view of social work in housing. It seeks to problematize housing as one of the main issues in contemporary times, in the face of Brazilian industrialization and urbanization, especially when considering the high costs of housing, which ends up producing selective access, excluding, therefore, the economically disadvantaged groups. Its general objective is to evaluate the social work in housing in the city of Fortaleza, based on the perspective of in-depth evaluation, from the perspective of professionals who perform the actions, considering social participation and between the lines of the process of social inclusion/exclusion. of politics in the context of contemporary capitalism. This is a qualitative, exploratory research, which highlights the perception of social technicians, pointing out the limits and possibilities found in the execution of actions and in the guarantee of social work in housing committed to autonomy and emancipation. Data collection was carried out through bibliographic and documentary research, in addition to interviews, with subsequent analysis of the speeches of the actors involved. The research results indicate that there is a weakness in the process of carrying out social work. First, the social participation of the beneficiaries in all stages of the intervention is still considered small, given the importance of collective construction and the transformations made possible by the policy. The inspection and monitoring of social work activities by the Public Entity were also considered insufficient, taking into account the outsourcing of companies for the execution of social work, which can compromise the expected results. Finally, the research revealed that the social inclusion of families reached by the housing policy and beneficiaries of social work is still precarious, given the enormous challenge of articulating public policies and guaranteeing access to the city.

**Keywords:** in-depth evaluation; urbanization; industrialization; housing policy; social work.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGC	AGC Assessoria à Gestão Condominial
BID	BID Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	BNH Banco Nacional da Habitação
CEF	CEF Caixa Econômica Federal
COHAB	COHAB Companhia de Habitação
ESA	ESA Educação Sanitária e Ambiental
FCP	FCP Fundação Casa Popular
FGTS	FGTS Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNHIS	FNHIS Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
GTR	GTR Geração de Trabalho e Renda
HABITAFOR	HABITAFOR Fundação De Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza
HIS	HIS Programa Habitação de Interesse Social
IAP	IAP Institutos de Aposentadoria e Pensão
IAPB	IAPB Institutos de Aposentadoria e Pensão dos Bancários
IAPI	IAPI Institutos de Aposentadoria e Pensão dos Industriais
IN	IN Instrução Normativa
INOCOOP	INOCOOP Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais
MAPP	MAPP Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas
MCIDADES	Mcidades Ministério das Cidades
MOC	MOC Mobilização e Organização Comunitária
NUHAM	NUHAM Núcleo de Habitação e Moradia
PAC	PAC Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	PAR Programa de Arrendamento Residencial
PDDU	PDDU Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PDPFOR	PDPFor Plano Diretor Participativo de Fortaleza
PLANDIRF	Plandirf Plano Diretor Físico
PLANHAB	PlanHab Plano Nacional de Habitação
PMCMV	PMCMV Programa Minha Casa Minha Vida
PNH	PNH Política Nacional de Habitação
PP	PP Políticas Públicas
PPI	PPI Projetos Prioritários de Investimentos

PROFILURB	PROFILURB Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PROMORAR	PROMORAR Programa de Erradicação da Sub-Habitação
PROSANEAR	PROSANEAR Programa de Saneamento para a População de Baixa Renda
PTTS	PTTS Projeto do Trabalho Técnico Social
SFH	SFH Sistema Financeiro da Habitação
SUDEC	SUDEC Subprograma de Desenvolvimento Comunitário
TAC	TAC Taxa de Apoio Comunitário
TS	TS Trabalho Social
UEM	UEM Unidade Executora do Município

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
2	<b>ESTADO NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO .....</b>	<b>21</b>
2.1	<b>Industrialização, urbanização e a questão da Moradia.....</b>	<b>22</b>
2.2	<b>Crise do capital e crise urbana: concepção de Estado no capitalismo contemporâneo.....</b>	<b>29</b>
3.	<b>POLÍTICA HABITACIONAL EM FOCO .....</b>	<b>40</b>
3.1	<b>Política Pública e Política Social: breves considerações.....</b>	<b>40</b>
3.2	<b>A Política Habitacional no Brasil.....</b>	<b>47</b>
3.3	<b>A questão habitacional no município de Fortaleza.....</b>	<b>56</b>
4.	<b>TRABALHO SOCIAL: PERSPECTIVAS HISTÓRICAS E CONTEMPORÂNEAS.....</b>	<b>62</b>
4.1	<b>Trabalho Social em habitação: a importância da participação social.....</b>	<b>70</b>
4.2	<b>O trabalho social e as entrelinhas da inclusão/exclusão social.....</b>	<b>76</b>
5.	<b>O TRABALHO SOCIAL EM FORTALEZA: PERSPECTIVAS DE AVALIAÇÃO.....</b>	<b>80</b>
5.1	<b>Caracterização dos sujeitos da pesquisa.....</b>	<b>83</b>
5.2	<b>A pesquisa de campo.....</b>	<b>83</b>
5.3	<b>Reflexões sobre as entrevistas com os profissionais.....</b>	<b>84</b>
6.	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>98</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>103</b>
	<b>APÊNDICE A – ENTREVISTA COM OS TÉCNICOS SOCIAIS.....</b>	<b>111</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa trata-se de uma avaliação da política pública habitacional, a partir do trabalho social em habitação, tomando como referência a experiência da execução na cidade de Fortaleza. A proximidade com a temática se construiu como uma grata surpresa, levando em consideração minha trajetória pessoal e profissional, quando ainda na graduação em Serviço Social tive a oportunidade de estagiar na política habitacional. Embora curto, foi um estágio que trouxe grandes contribuições, haja vista o acompanhamento do trabalho técnico social em campo, a observação da relação com as famílias, a articulação com as lideranças comunitárias e os movimentos sociais, as redes e organizações, a mobilização e a indispensável participação da população beneficiária, os territórios e suas particularidades, os conflitos e o reconhecimento das dinâmicas, enfim, todo o processo de construção e vinculação com a Comunidade.

Dedicada aos estudos e buscando aproximar a teoria e a prática, no esforço de mediar o conhecimento adquirido em sala de aula e o fazer profissional, me recorro das inquietações que tal experiência me gerou, sobretudo aquelas relacionadas aos diversos desafios enfrentados pelos assistentes sociais no dia a dia de trabalho. Inserido na política habitacional, o Serviço Social busca articular as demandas e as necessidades da população para com a política habitacional, objetivando a promoção social, a inclusão e a autonomia das famílias. Diante deste grande intento, as fragilidades da política eram postas no cotidiano de trabalho, exigindo do profissional estratégias que possibilitassem a superação destes desafios. Apesar da identificação com a política habitacional possibilitada pelo primeiro estágio não curricular, meus caminhos pessoais me levaram a outras descobertas profissionais.

No ano de 2009, em meio a tantas incertezas que permeavam a caminhada de uma jovem recém-graduada, já estava distante em absoluto da habitação e ocupando diferentes espaços sócio ocupacionais. Entretanto, quase dez anos depois daquele primeiro estágio e, já no ano de 2018, surgiu a oportunidade de coordenar o trabalho técnico social de dois projetos distintos na cidade de Fortaleza. Confesso ter sido um grande desafio, não apenas enquanto assistente social, mas sobretudo enquanto responsável técnica, diante da complexidade das ações a serem desenvolvidas e da numerosa quantidade de famílias beneficiárias. Por outro lado, foi de grande crescimento profissional o reencontro com a política e com o trabalho social em habitação. Por estas razões, me refiro a <grata surpresa= a reaproximação com a temática, sobretudo ao elegê-la enquanto objeto de estudo.

Motivada em fazer o mestrado em avaliação de políticas públicas, insiro-me no campo de pesquisa movida pelo interesse em compreender, a partir da perspectiva dos trabalhadores sociais, como o trabalho social em habitação se configura como <mola propulsora= para o desenvolvimento social das famílias, por meio da inclusão social, da emancipação e da autonomia da população beneficiária, no seio de uma realidade social contraditória, levando em consideração o conformismo e a resistência enquanto elementos presentes na cultura popular brasileira e que se choca com a possibilidade emancipatória do trabalho social.

Frente ao exposto, avaliar a política habitacional à luz dos pressupostos do trabalho social se torna, deste modo, o ponto de partida deste trabalho, cuja investigação é alinhada a perspectiva de avaliação em profundidade (RODRIGUES, 2008), proposta pelo Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP).

Problematizar a questão da moradia enquanto uma das principais questões na contemporaneidade, em face da urbanização brasileira e a mercantilização da terra urbana e da habitação, especialmente quando se considera os custos elevados da habitação 3 que acaba por produzir um acesso seletivo e exclui, por conseguinte, os grupos menos favorecidos economicamente 3 exige compreender a necessária atuação do Estado no sentido de possibilitar a inclusão social. A moradia, por exemplo, é indispensável à reprodução social dos indivíduos (pobres e ricos); constitui-se também no espaço do cotidiano e da intimidade, no local onde grande parte da vivência humana acontece (MEDEIROS, 2007).

A demanda por moradia se coloca e se amplia na medida em que o processo de industrialização avança com o decorrente crescimento das cidades, que progressivamente ao sabor do desenvolvimento das forças produtivas se densificam e se verticalizam, sendo estas as características mais gerais do processo de urbanização.

Quanto às particularidades da realidade brasileira e pno caso das cidades do nordeste, as cidades expressam ainda condições geográficas e sociais que decorrem da ausência de reforma agrária das áreas rurais, marcadas por grande concentração de terra, pouco investimento e períodos de estiagem e secas que expulsaram e ainda expulsam em menor medida os trabalhadores sem-terra, ainda que nas cidades haja possibilidades de absorção dessa força de trabalho. O resultado destes processos são as vastas áreas de favela, ocupações urbanas e demais formas precárias de moradia. O valor da terra urbana e a inexistência ou insuficiência de políticas públicas destinadas a regular os processos de crescimento urbano e a prover de

moradia as populações mais pobres constituem impeditivos para que os recém chegados possam se instalar em condições aceitáveis de moradia.

Assim, a questão da Política Pública Habitacional tornou-se palco para a intervenção estatal na medida em que a industrialização incorporou apenas uma parte reduzida da população. Acrescente necessidade de mão de obra nas indústrias e a consequente migração dos trabalhadores rurais para as cidades desencadeou um processo de inchamento dos centros urbanos, exigindo a intervenção do Estado no trato da problemática social. Sobre isso, Valeriano (2008) afirma que a Política Nacional da Habitação, aprovada no ano de 2004, é derivada das pressões dos trabalhadores em favor de moradia digna, enquanto dever do Estado e direito do cidadão.

No Brasil, o Governo inaugurado em 2003 representou um marco na política urbana brasileira. A estrutura institucional gestora dessa política, a alteração no foco de atendimento e o significativo aumento dos recursos caracterizavam, principalmente, o período do Governo Lula, se estendendo ao início do Governo Dilma. Ainda que se tenha avançado pouco em problemas centrais da política urbana, como a questão fundiária, a política habitacional viabilizou a produção de moradias em volume expressivo, principalmente se considerarmos as décadas anteriores de baixo investimento nessa área. Em 2009, com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), o governo incorporou a aquisição de terreno e construção ou requalificação de imóveis contratados como empreendimentos habitacionais em regime de condomínio ou loteamento, constituindo apartamentos ou casa que, depois de concluídos, eram alienados às famílias de baixa renda espalhadas por todo o País. A execução das obras dos empreendimentos era realizada por construtoras devidamente habilitadas e contratadas pela Caixa Econômica Federal, que se responsabilizava pela entrega dos imóveis dentro dos prazos estipulados, prontos para moradia e legalizados. Nos dias atuais, no Governo de Jair Bolsonaro, o PMCMV foi substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela, sendo a política enfraquecida e os retrocessos com impactos diretos na questão da moradia.

É necessário compreender que as políticas públicas de habitação necessitam de uma visão multidimensional das realidades, superando os limites da ação focalizada, buscando não somente a inserção urbana dos empreendimentos, mas a inserção social destas famílias nestes novos territórios (MARICATO, 2015). É importante identificar as questões que vão além da edificação de moradias. Neste sentido, foi regulamentado o Projeto de Trabalho Técnico Social 3 PTTS, através da Instrução Normativa nº8, de 26 de março de 2009. O PTTS é uma importante ferramenta da política habitacional, se configurando como um avanço e como resposta a



questões que vão além da unidade habitacional. As demandas da população ultrapassam a simples concessão da moradia. A entrega de uma unidade habitacional não se configura como ação emancipatória e de construção da cidadania. Nesta pesquisa, defendemos o direito a moradia associado ao direito e ao acesso à saúde, à educação, ao lazer, ao esporte, ao trabalho, à mobilidade, à informação, ao emprego e a renda. Defende-se que é preciso trazer o beneficiário da política para o centro do processo de concepção e consolidação dos empreendimentos, promovendo nas comunidades uma gestão social baseada na formação política dos indivíduos e da coletividade, favorecendo o despertar de uma nova consciência cidadã que leve a compreensão dos papéis e atribuições de cada um na concepção e aplicação das políticas públicas.

Cabe ressaltar, ainda que, de acordo com a legislação, o Trabalho Social compreende um conjunto de estratégias, processos e ações, realizados a partir de estudos, diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo a dimensão social, econômica, produtiva, ambiental e político-institucional do território e da população beneficiária. São consideradas as características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias, em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados. Tem como objetivo promover a participação social, melhorar as condições de vida, a efetivação dos direitos sociais dos beneficiários e a sustentabilidade da intervenção em habitação (BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018).

Há de se considerar, todavia, que desde a aprovação da Política Nacional de Habitação (PNH) e posteriormente a institucionalização do trabalho social em habitação, dezesseis anos se passou e o contexto atual é de retrocessos. A política habitacional não se configura como prioridade na agenda do governo, permanecendo o impasse na política urbana brasileira. O trabalho social em habitação aparece de forma secundária, sendo a fragmentação e a descontinuidade ameaças a sua existência. Nesse sentido, delineou-se o seguinte questionamento: qual a percepção dos profissionais acerca do trabalho social enquanto ferramenta de inclusão social, frente aos desafios impostos pela realidade capitalista vigente?

## **Objetivos da Pesquisa**

### **Objetivo Geral**

O objetivo geral da pesquisa é avaliar a política habitacional executada em Fortaleza enquanto possibilidade de inclusão social das famílias, a partir do olhar da equipe técnica.

### **Objetivos Específicos**

Os objetivos específicos são:

- I) Compreender a importância do trabalho social enquanto ferramenta de acesso a direitos na política de habitação;
- II) Refletir acerca dos principais limites e possibilidades encontradas pela equipe técnica para desenvolver as ações do trabalho técnico social;
- III) Avaliar o processo de trabalho social no âmbito da política de habitação, a partir da perspectiva dos profissionais;

## **Metodologia da Pesquisa**

A perspectiva desta pesquisa é baseada na avaliação em profundidade, amparado no que direciona Rodrigues (2008). Na análise de conteúdo, preocupa-se em compreender o PTTS - Projeto de Trabalho Técnico Social, bem como sua execução, analisando com uma visão crítica o contexto da política habitacional, respeitando o espectro territorial e temporal no contexto dos governos petistas e seus influxos na política habitacional, assim como as regressões atuais do governo Bolsonaro.

Nesta pesquisa, se entrelaçam as propostas de Lejano (2012), pensando no método de experiência e na articulação de técnicas quantitativas e qualitativas (surveys, etnografia, imagens), além da desenvolvida por Rodrigues (2008, 2011a), que destaca a interpretação das categorias de entendimento identificadas nas políticas e nas falas dos sujeitos da pesquisa, priorizando o caráter qualitativo.

Sobre os autores, destacamos que o modelo experiencial proposto por Lejano (2012) é inovador, na medida em que apresenta novos referenciais teórico-metodológicos que

conseguem unir perspectivas qualitativas e quantitativas de análises, visando ultrapassar os procedimentos tradicionais, que partem de uma lógica linear, onde muitas questões reais, de fato, ficam sem respostas, fugindo do que é vivido, <experenciado=. De acordo com o autor, há de se importar numa análise de políticas, as múltiplas dimensões da experiência e do entendimento, observando para a complexidade dos fenômenos, de caráter processual, contextual, dinâmico e flexível, sendo somente possível a sua compreensão pelo entendimento produzido durante a prática. Visto dessa forma, pretende-se não só constatar se o que foi colocado como meta foi alcançado (efetividade), se a relação custo-benefício foi atendida (eficiência) ou se foram conquistados os resultados pré-estabelecidos pelas regras ou diretrizes (eficácia) do programa. As hipóteses nascem de uma reflexão entre um processo pautado em questões empíricas e a reflexão entre pesquisador e grupo pesquisado, entendendo que a teoria advém da prática.

Segundo Lejano (2012), para vencer as barreiras existentes nas análises de políticas, é preciso se atentar para as diversas dimensões da experiência e do entendimento, observando a complexidade dos fenômenos (seu caráter no tocante ao processo, contexto, dinâmico e flexível), só se entendendo a partir da experiência vivida no decorrer da prática. Para se realizar uma avaliação em profundidade, segundo Rodrigues (2008), é necessária que ela seja, concomitantemente, multidimensional, minuciosa, ampla e densa, e para isso teria que ser numa abordagem multi e interdisciplinar.

Esta pesquisa caracteriza-se ainda como descritiva, por expor características do trabalho social executado em Fortaleza; explicativa, pois buscamos esclarecer os principais desafios enfrentados pelos profissionais na execução do trabalho social, levando em consideração o contexto capitalista vigente; e exploratória, na medida em que identificamos os sujeitos sociais envolvidos na execução do trabalho. Quanto à natureza, reforçamos que a pesquisa é qualitativa, sendo os sujeitos sociais fonte diretos de dados, buscando compreender o fenômeno aqui estudado a partir da perspectiva destes profissionais (GODOY, 1995). Para o desenvolvimento do trabalho utilizou-se de uma metodologia estruturada em três etapas, quais sejam: (1) revisão da literatura e referencial teórico; (2) pesquisa documental com coleta e análise de informações da política habitacional em Fortaleza; (3) avaliação da ação do PTTS em Fortaleza, a partir das análises das falas dos envolvidos durante as entrevistas.

Observando os eixos analíticos escolhidos, o trabalho será organizado de forma a garantir uma compreensão das categorias de análise, a partir da elucidação do referencial teórico. A pesquisa abordará a importância do protagonismo do Estado neoliberal no processo

de fragmentação das políticas públicas, analisando de que modo tal configuração influencia no desmonte estrutural das políticas sociais, fundamentadas na dicotomia inclusão/exclusão social. Além disso, a discussão teórica também compreenderá o desenvolvimento social urbano a partir do fenômeno da industrialização, que exigiu a intensa migração da população para as cidades, deixando exposta as demandas habitacionais.

Em seguida, munido dos principais conceitos que norteiam as categorias analíticas que compreendem o arcabouço teórico desse trabalho, inicia-se uma análise de texto e contexto da política municipal de habitação de modo a referendar as categorias apresentadas dentro do recorte espacial (territorial) e temporal (percursos, trajetórias) proposto pela avaliação em profundidade (RODRIGUES, 2008). Construída essa base teórico-metodológica, a pesquisa de campo investigará a inclusão precária das famílias beneficiárias sob a ótica dos trabalhadores sociais.

Demonstramos, de forma sucinta, as etapas desta pesquisa:

Na primeira etapa 3 revisão da literatura e referencial teórico 3 procedeu-se a pesquisa bibliográfica extraindo alguns conceitos fundamentais para esta investigação, tais quais: industrialização e urbanização brasileira; estado capitalista contemporâneo; crise do capital, crise urbana e a questão habitacional. Na segunda etapa, além de breves considerações acerca das políticas públicas e políticas sociais, foi realizada uma revisão da trajetória histórica da política pública de habitação no Brasil, com recorte temporal dos anos 90 aos dias atuais. Destacamos, ainda, a política habitacional na cidade de Fortaleza. Na terceira etapa, centramos a discussão no Trabalho Social em habitação, identificando-o como ferramenta de inclusão e participação social, ao mesmo tempo em que pode revelar a resistência e o conformismo das famílias, enquanto elemento da cultura popular brasileira.

Neste sentido, o desenho metodológico da avaliação combina pesquisa empírica, com dados primários (realização de entrevistas com suas análises), e dados secundários. A pesquisa empírica será realizada por meio de aplicação e análises de entrevistas com profissionais (04 assistentes sociais) responsáveis pela execução do trabalho social na cidade de Fortaleza.

A entrevista será semi estruturada, devido ao método mais espontâneo, tendo esta pesquisadora apenas um roteiro predeterminado. Sobre isso, consideramos o seguinte:

(...)a descrição densa é mais do que métodos e técnicas de investigação, referindo-se em especial ao esforço intelectual do pesquisador na busca dos sentidos e significados que emanam da

situação em estudo, que inclui, evidentemente, os dados coletados, mas estes dados não falam por si mesmos (GEERTZ, 1978, p.37).

Nesta etapa de avaliação da pesquisa, adota-se, portanto, os passos indicados por Bardin (2009) que correspondem a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

Quanto à análise dos dados, esta pesquisa parte da hipótese de que há uma relação entre a inclusão e a exclusão (ou inclusão precária) das famílias alcançadas pela política habitacional, beneficiárias do trabalho social em habitação. Como já demonstrado, o instrumento metodológico a ser utilizado para trabalhar a referida hipótese será a pesquisa de campo embasada na pesquisa documental e bibliográfica. Acreditamos que a fala dos profissionais levantará os questionamentos acerca da operacionalização da política. Busca-se, por meio da pesquisa de campo, aliada às entrevistas em profundidade com a equipe social, identificar os desafios e as fragilidades da política em virtude de sua fragmentação e descontinuidade.

Consideramos de grande relevância os eixos analíticos na avaliação em profundidade, que possibilita a construção de uma metodologia de cunho etnográfico, com abordagem antropológica, que focaliza as interpretações dos distintos sujeitos envolvidos nas políticas públicas. Essa proposta teórico-metodológica de avaliação, que tem como foco as interpretações dos sujeitos envolvidos nas políticas públicas, guiada pelas orientações analíticas e metodológicas da avaliação em profundidade de Rodrigues (2008, 2011) e da noção de trajetórias (Gussi, 2008) é que oferece o melhor caminho para o cumprimento do objetivo desta pesquisa.

De acordo com Gussi e Oliveira (2015, p. 2):

<Há, indiscutivelmente, um processo de reforma em curso nos diversos governos centrais. Esse cenário de reforma impõe ao Estado uma nova agenda, resultado da dinâmica sócio-político-econômica que tem marcado os diversos governos nacionais. No que se refere à capacidade responsiva do Estado 3 ou, em outras palavras, a formulação e implementação de políticas públicas e/ou programas 3 identifica-se também alterações que são o reflexo desse contexto em constante transformação.=

O que Gussi e Oliveira (2015) defendem é que o Estado já não mais é o único articulador dos interesses e das demandas dos atores públicos. Mas que as políticas públicas, compreendidas como ações objetivas do Estado, passam a incorporar outras esferas decisórias, além do setor público, como: o terceiro setor e o setor privado. Isso significa que devem ser consideradas outras esferas de interlocução cujos atores políticos, envolvidos na política pública, também contribuem com a sinergia entre as várias ações implementadas pelos governos e seus parceiros. Aqui, cabe o destaque à articulação entre as diversas esferas de mediação de interesses de modo a promover um intercâmbio de atributos e competências para os agentes públicos e privados atuantes da política pública em questão, o que contribui para a ressignificação de conceitos de forma a uma nova perspectiva do que é público. (GUSSI; OLIVEIRA, 2015, p. 3).

Ao privilegiar a interpretação das categorias de entendimento presentes nas políticas, por meio de métodos e técnicas da pesquisa qualitativa, tem-se a possibilidade de contemplar as múltiplas dimensões da política pública para além do discurso hegemônico. Este torna-se, assim, um dos esforços desta pesquisa.

### **Estrutura da Dissertação**

Para alcançar os objetivos propostos, este trabalho foi estruturado em quatro capítulos, além da introdução e das considerações finais, sobre os quais destacamos sucintamente, a seguir os respectivos conteúdos.

O capítulo 2 3 Estado no Capitalismo Contemporâneo 3 trata do estudo de conceitos e categorias importantes que definem o Estado e sua atuação frente as exigências do capitalismo contemporâneo, especialmente nos períodos referentes a industrialização e urbanização brasileira, a crise urbana e a crise do capital, a emergência do Estado neoliberal e o desmonte das políticas.

O capítulo 3 3 Política Habitacional em foco 3 traz considerações acerca das políticas públicas, além de um resgate histórico da política habitacional e o modelo socioeconômico, com recorte temporal dos anos 90 aos dias atuais, especialmente a configuração no município de Fortaleza.

O capítulo 4 3 Trabalho Social em Habitação 3 centramos a discussão nos conceitos propriamente ditos acerca do trabalho técnico social em habitação, enquanto ferramenta da política habitacional. Além disso, traçamos uma discussão acerca da inclusão e da participação

social fomentado pelo trabalho social, ao mesmo tempo em que se depara com a resistência e o conformismo das famílias beneficiárias.

O capítulo 5 3 A experiência do Trabalho Social no Município de Fortaleza: a perspectiva dos profissionais 3 apresentamos os resultados alcançados na avaliação do trabalho social, realizando uma análise das falas mais importantes detectadas nas entrevistas acerca dos desafios e fragilidades na execução do trabalho.

Por fim, destacamos que avaliar política habitacional no atual contexto é tratar de uma questão complexa e polêmica na agenda governamental. Desta forma, tal esforço se faz fundamental, visto o aumento das desigualdades sociais, sobretudo com relação às demandas por moradia e inclusão social. Compreendendo que o conceito mais geral de políticas públicas significa o que o governo decide <fazer= ou <não fazer=, direcionadas à vida dos cidadãos, na atualidade parece estar posta a negação dos direitos, além do enfraquecimento daquilo que já fora feito. Falar sobre o campo de avaliação destas políticas é debater sobre os alicerces democráticos que se encontram <abalados=, já que os processos decisórios dos últimos anos, em especial na área habitacional, não têm acontecido de forma democrática e participativa.

## **2. ESTADO NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO**

Para a compreensão do contexto que envolve a política de habitação na cidade de Fortaleza e para investigar os desdobramentos de sua execução, com foco no trabalho social, faz-se necessária a construção do arcabouço teórico-metodológico que elucide a industrialização e a urbanização como fenômenos que desencadearam as demandas por habitação urbana e a conceituação do Estado no capitalismo contemporâneo, desvendando sua atuação no enfrentamento das questões habitacionais. Compreendemos que para avaliar a política habitacional sob a perspectiva da avaliação em profundidade, faz-se fundamental desvendar os desafios e as fragilidades da política, tendo como ponto de partida o trabalho social em habitação em um cenário de fragmentação, levando em consideração a sua execução e a condição estrutural das políticas sociais neoliberais.

Essa é a tese proposta por esta pesquisa, acrescida da investigação da hipótese da dicotomia inclusão/exclusão social, considerando as estratégias de inclusão possibilitadas pela política, mas que indicam não serem capazes de responder ou superar as demandas habitacionais no bojo do capitalismo contemporâneo.

A partir disto e, objetivando compreender a questão habitacional contemporânea e a execução da política em Fortaleza, apontaremos neste momento as reflexões acerca da urbanização e industrialização no Brasil, levando em consideração o fato de a política seguir as regras de transmutações de configuração nacional, problematizando e situando o objeto de estudo, compreendido enquanto instrumento de resposta do Estado às demandas sociais, sendo analisadas a partir da discussão teórica e com base na revisão bibliográfica. O esforço também se dá em conceituar o Estado a que esta pesquisa se refere, apresentando os conceitos teóricos acerca da construção do espaço urbano dentro da sociabilidade capitalista, associando a questão habitacional com o processo de concentração de capital e da exploração da força de trabalho.

## **2.1 Industrialização, urbanização e a questão da moradia**

Discutir a questão habitacional e seus desdobramentos nos exige resgatar os elementos históricos que contextualizam e situa a discussão. Compreender como a habitação se tornou, de um lado, problemática social alvo de atuação do Estado e, por outro, mecanismo de reprodução e acumulação do capital se torna, assim, ponto de partida deste trabalho.

Silva (1989) afirma que a questão habitacional se desenvolve no âmbito da constituição do urbano enquanto *lócus* de desenvolvimento do sistema econômico do capital que engendra desigualdade e exclusão e, ainda, que <o espaço urbano exprime em um primeiro momento de sua apreensão e que nos dias atuais ainda se difunde, e, pode ser verificável como expansivo e participante do processo de produção capitalista= (LIMA; COSTA, 2010).

Assim:

<Como forma de organização do espaço pelo homem, no espaço urbano tem-se a expressão concreta dos processos sociais na forma de um ambiente físico construído sobre o espaço geográfico. A cidade, em seu espaço urbano reflete as características da sociedade, sendo por isso a expressão concreta das relações sociais.= (CORREA, 2005 *apud* LIMA; COSTA, 2010, p. 2).

Esses argumentos nos levam a compreensão do espaço urbano como expressão concreta das relações sociais, onde modo de produção capitalista se apropria do espaço, sendo reproduzido nas relações sociais e na organização do espaço da cidade que é uma <construção humana, um produto histórico-social; ela é o trabalho materializado, acumulado por gerações=



(CORREA, 2005 *apud* LIMA; COSTA, 2010, p. 2).

Sobre isto, Santos (2005) argumenta que a urbanização brasileira, iniciada a partir do século XVIII, contou com o deslocamento da população de elite rural para as cidades. Com o crescimento econômico dessas cidades, que a princípio se tratavam apenas de aglomerados, estas passaram a obter importância para o país, atraindo, conseqüentemente, mais pessoas. Isto significa dizer que a concentração industrial no Brasil serviu de impulso para a concentração urbana em determinadas regiões, onde o desenvolvimento das cidades mais industrializadas as tornaram cidades de oportunidades, mesmo que essas oportunidades não tenham sido amplamente satisfeitas.

Este processo exigiu uma intervenção consciente, tendo como resultado o fortalecimento do mercado interno, o desenvolvimento da indústria e o progresso técnico, necessários para a superação do modelo colonial, sendo a industrialização desenvolvida através do processo de substituição de importações: produzir no país o que era importado no exterior. Um modelo de desenvolvimento, baseado num Estado forte, sendo financiado basicamente por esse Estado, na primeira fase, e, num segundo momento, também pelo capital externo, através de empréstimos (BRUM, 1991).

Assim,

A meta de industrialização do país, para efetivar-se, exige vultosos investimentos em infraestrutura e na produção de insumos básicos. Como o empresariado nacional não tem recursos nem interesse para assumir tais empreendimentos econômicos, ao Estado, além do direcionamento dos investimentos privados, através de estímulos à produção, e da proteção dos salários, vão caber também duas outras funções importantes, quais sejam: a) prover a infraestrutura (energia, transporte, comunicações e etc), indispensáveis ao avanço do processo de acumulação do capital; e b) Intermediar e arbitrar os interesses, quer dizer, os conflitos entre o capital e o trabalho (empresários e operários). (BRUM, 1991, p. 84)

Brito, Horta e Amaral (2001) destacam que a partir de 1970 a população urbana foi considerada superior à rural (dados censitários). Contudo, já a partir dos anos 1930 e 40, a urbanização se incorporou de fato às profundas transformações estruturais porque passavam a sociedade e a economia brasileira. Como destaque, os autores afirmam que a velocidade do processo de urbanização foi inclusive superior à de países capitalistas avançados, se considerada a taxa de crescimento corrente da população urbana e a taxa de urbanização. Tal

fator deve-se as migrações internas, sendo um dos elos mais importantes entre as profundas mudanças estruturais e a expansão urbana.

O que se pretende destacar, neste ponto, é a conseqüente urbanização brasileira, fruto do iminente processo de industrialização. Sobre isto, as cidades, até então reduzidas a segundo plano, marcadamente devido à economia brasileira agrária, exportadora, de monocultura e latifúndio, com o processo de industrialização ganha destaque o intenso movimento migratório. <É deliberadamente que se frisa aqui o declínio dos centros de produção agrária como o fator decisivo da hipertrofia urbana. As cidades, que outrora tinham sido complementos do mundo rural, proclamaram finalmente sua vida própria e sua primazia= (HOLANDA, 2013, p. 172). Houve uma dilatação das comunidades urbanas, fruto da perda de resistência do agrarismo, antes soberano. O aumento populacional das cidades passa a ser utilizado enquanto mercadoria geradora de lucro para o sistema. Torna-se palco, onde as relações sociais se reproduzem segundo a lógica mercantil. Iasi (1994) afirma que não é, apenas, uma organização funcional do espaço, mas uma expressão da ideologia capitalista e a concretização política e espacial que é a base da produção e reprodução do capital. Para Maricato, as cidades

[...] são o principal local onde se dá a reprodução da força de trabalho. Nem toda melhoria das condições de vida é acessível com melhores salários ou com melhor distribuição de renda. Boas condições de vida dependem, frequentemente, de políticas públicas urbanas 3 transporte, moradia, saneamento, educação, saúde, lazer, iluminação, coleta de lixo, segurança (MARICATO, 2013, p. 45).

Segundo Galvan e Flávio (2007), a expansão do capitalismo, o desenvolvimento industrial e a conseqüente urbanização provocaram diversas transformações na sociedade brasileira, especialmente aquelas relacionadas à demanda habitacional. O desenvolvimento brasileiro foi assim impulsionado pela industrialização.

É importante esclarecer que, quando nos referimos ao desenvolvimento brasileiro, recorreremos a teoria de Celso Furtado (2000). O autor define desenvolvimento como sendo aquele ligado a satisfação e a melhoria das necessidades humanas fundamentais, o que objetivamente diferencia desenvolvimento de crescimento econômico, pois o <desenvolvimento indica a noção de melhor estar das pessoas e melhoria na qualidade de vida,

mesmo que isso seja difícil de mensurar devido ao fato de as pessoas serem e terem visões diferentes do que é bem estar=. De acordo com o autor, o crescimento econômico de uma região não pode de forma alguma ser equivalência de desenvolvimento, ao passo em que uma determinada região pode ficar mais rica e essa riqueza pode ficar concentrada na mão de poucos ou não ser revertida em aumentar a qualidade de vida da população. O desenvolvimento precisa ter relação com a qualidade de vida dos sujeitos e das autonomias individuais. (FURTADO,2000.). O bem-estar é um dos critérios e pilares para analisar o desenvolvimento de uma população, verificando ainda a saúde e a educação da mesma. Interessante observar que a busca por melhores condições de vida tenha início há tanto tempo e que é um processo recorrente até hoje no Brasil.

Pode-se dizer que, nos dois últimos decênios, o espaço nacional conheceu transformações extensas e profundas. Fernandes (2013) afirma que a modernização conservadora é o principal elemento motor dessas mudanças, acarretando distorções e reorganizações variáveis em todo o território nacional. Isto significa dizer que o desenvolvimento está subordinado e dependente do capital transnacional, se aprofundando nos tempos de financeirização da economia. Nessa perspectiva, as políticas sociais e, dentre estas a política de habitação, incorpora a racionalidade das finanças por meio de instrumentos financeiros, como os créditos imobiliários, distanciando-se do conceito da universalização da moradia enquanto direito (Royer, 2009).

De acordo com Fix (2011), a financeirização da política habitacional carrega a lógica da habitação como frente da acumulação capitalista, e não como um direito social, colaborando para a construção de espaços urbanos cada vez mais distanciados do direito à cidade. Sobre isso, o atual Programa Casa Verde e Amarela do Governo Bolsonaro estabelece faixas de interesse quando procura financiar habitação para faixas 1 e 2, por exemplo, aumentando subsídios para famílias de baixíssima renda.

Neste cenário de <modernização conservadora=, e ainda de acordo com o autor, faz-se importante compreender a substituição humana por máquinas no processo de produção, se configurando como fator ocasionador do processo de dependência do trabalho em relação ao capital e ao capitalista, já que até então o homem trabalhava apenas de acordo com sua habilidade, sua força muscular e sua inteligência. Neste novo modo de produção e geração de capital, Santos (2005) explica que o trabalhador é considerado uma engrenagem no processo de produção e necessita vender sua força de trabalho aos industriais.

De acordo com o autor, a problemática urbana e o recorte da questão da habitação ganham intensidade a partir do aumento exponencial desta mão de obra, requisitado pelas indústrias. <As cidades tiveram seus espaços ocupados pelas necessidades produtivas e reprodutivas da sociedade capitalista, exigindo do Estado condições básicas de ocupação e desenvolvimento, sendo a moradia a principal delas= (SANTOS, 2005, p.120). Isto significa dizer que, no processo de urbanização brasileiro, as questões sociais desencadeadas pelo processo de urbanização foram intensificadas, exigindo a atuação do Estado capitalista frente a essas demandas. A habitação urbana aparece enquanto <problema=, especialmente quando o homem, com a força do seu trabalho, não consegue poder financeiro suficiente para adquirir terra e conseqüentemente sua habitação. As razões estruturais do capitalismo impedem o acesso a estas habitações dignas, uma vez que a expansão urbana brasileira foi marcada por grande desigualdade: a classe média crescia e tinha acesso a financiamentos de apartamentos e a bens duráveis, ao passo que às classes pobres restavam as favelas, cortiços e os loteamentos ilegais na periferia.

Segundo Lefebvre (1991), o processo indutor gera uma mudança na dinâmica da sociedade no que se refere às relações de trabalho e utilização do espaço da cidade, transformando-a a partir de novas demandas. Tal fato, induzido, é chamado de urbanização.

Ainda que a urbanização e a problemática do urbano figurem entre os efeitos induzidos e não entre as causas ou razões indutoras, as preocupações que essas palavras indicam se acentuam de tal modo que se pode definir como sociedade urbana a realidade social que nasce a nossa volta (LEFEBVRE, 1991, p. 3).

O que o autor identifica como problemática urbana ganha intensidade a partir do aumento exponencial da população residente nos municípios que, como consequência da industrialização, tiveram seus espaços ocupados pelas necessidades produtivas e reprodutivas da cidade capitalista.

Essa lógica seguiu entre pressão popular e concessão/conquistas até o golpe militar, período no qual as políticas sociais regrediram para o tom autoritário ditado pelo Estado. Lefebvre (1991) afirma que esta situação foi sustentada até os anos de 1980, contexto em que os movimentos sociais ganharam força, contribuindo com a legislação e a conquista de direitos sociais.

Fica evidente que o setor privado não seria capaz de resolver o problema da habitação para as camadas populares e que tal tarefa teria que ser assumida pelo Estado, que passou a sofrer pressões dos trabalhadores e do empresariado (o constante aumento dos alugueis

fazia com os trabalhadores reivindicassem melhores salários). Segundo Bonduki (2011), no início da urbanização do Brasil, a questão da habitação foi preocupação do poder público apenas quando se tratou de ameaça à saúde pública. Para que possamos entender a necessidade da interferência do Estado com a política habitacional, consideramos essencial compreender a problemática urbana de forma concreta e contextualizada, percebendo que sua gênese está interligada à industrialização e que esta é induzida pelo sistema do capital, sendo a demanda habitacional e urbana criada pela ordem econômica, fator este ignorado pelas ações públicas que tentam, através de instrumentos jurídicos e legislações, sanar um problema de ordenamento espacial como se a forma de ocupar a cidade fosse a solução. Na lógica neoliberal, a política habitacional se estabelece limitada enquanto política social setorial, sendo, portanto, um espaço de conflito de interesses e com uma funcionalidade dentro da sociedade capitalista.

A política social brasileira compõe-se e recompõe-se, conservando em sua execução o caráter fragmentário, setorial e emergencial, sempre sustentada pela imperiosa necessidade de dar legitimidade aos governos que buscam bases sociais para manter-se e aceitam seletivamente as reivindicações e até as pressões da sociedade (VIEIRA, 1997).

Identifica-se deste modo que apesar de o Brasil ter mudado suas bases econômicas, as transformações advindas com o processo de industrialização não alteraram as relações de forças inscritas na sociedade capitalista, permanecendo a grande camada da população as margens da modernidade. Isto significa dizer que, na realidade brasileira existiu uma certa <tolerância= do Estado em relação às ocupações ilegais de terra urbana. De acordo com o autor, o Estado admite o direito à ocupação, mas não o direito à cidade. Em outras palavras, isto significa dizer que é notável à <tolerância= que o Estado brasileiro tem manifestado em relação às ocupações ilegais de terra urbana. Mais adequado ainda seria dizer que existe uma tolerância relativa, uma vez que, a todo instante, quando os espaços se tornam desejáveis para os fluxos do capital, eles são requisitados e a população expulsa. Esse processo ocorreu no período da ditadura, com as chamadas <políticas de desfavelamento=; no período democrático com as <políticas modernizadoras= dos anos 1990; e com as ações para preparação para a copa do mundo de 2020.

Esse processo é significativo em suas dimensões, se levarmos em conta, especialmente, a grande massa de migrantes que rumou para as cidades neste século e que se instalou ilegalmente, já que não teve acesso ao mercado imobiliário privado e nem foi atendida

pelas políticas públicas de habitação. Aparentemente constata-se que é admitido o direito à ocupação, mas não o direito à cidade.

Maricato (2003) defende a ideia de que a lógica concentradora da gestão pública urbana não admite a incorporação ao orçamento público da imensa massa, moradora da cidade ilegal, demandária de serviços públicos. O que existe são ações pontuais definidas em barganhas políticas ou períodos pré-eleitorais, que a autora define como <inesgotável fonte para o clientelismo político= (Maricato, 2003, p.157). Na verdade, de acordo com a autora, a sociedade brasileira adiou as providências para o enfrentamento dos problemas urbanos, uma vez que o desenvolvimento urbano incluído exigiria a atuação estatal em dois eixos, qual seja: o de urbanizar e legalizar a cidade, conferindo-lhe melhor qualidade e o status de cidadania; e produzir novas moradias para aqueles que, sem outras saídas ou recursos técnicos ou financeiros, invadem terras para morar. Na realidade brasileira, Maricato (2003) afirma que o país assistiu emergir a segregação urbana/ambiental, se configurando como uma das faces mais importantes da desigualdade social e parte promotora da mesma. À dificuldade de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos etc) somam-se menos oportunidades de emprego (particularmente do emprego formal), menos oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças e etc.

Em outras palavras, a autora explica que o desenvolvimento da desigualdade desafia a construção de conceitos: exclusão social, inclusão precária, segregação territorial, informalidade, ilegalidade, e alimenta um debate sobre a <funcionalidade= ou não do excesso de população para o capitalismo brasileiro ou a não aplicação do conceito marxista de exército industrial de reserva.

As questões sociais permanecem expostas. No caso da demanda habitacional, o Estado lança mão de uma política de habitação através da lógica capitalista. Para Oliveira e Tumelero (2018), <a construção dos espaços urbanos e as políticas habitacionais em território brasileiro são regidas pela ordem capitalista através da propriedade privada, que consequentemente expressa às desigualdades da construção socioespacial=. Os autores destacam que a cidade, na forma com a qual nos deparamos nos dias atuais, é uma construção histórica na qual as desigualdades estão impressas em seu espaço geográfico, sendo resultantes do modo de produção capitalista, que condiciona a urbanização à lógica de acúmulo do capital.

O valor da moradia também é ressignificado, sucumbindo-se a qualidade de mercadoria, submissa aos interesses de quem produz o espaço urbano. E diante deste processo, o Estado, caracterizado como espaço de correlações de forças e de contradições diante de demandas populares e de trabalhadores, institui sistemas de proteção social, de um lado, e de outro assegura a acumulação do capital aos detentores dos meios de produção 3 a iniciativa privada 3, mostrando-se como regulador e defensor dos interesses do capital. Deste modo, a política de habitação brasileira tem se mostrado uma das áreas de atuação do Estado que promove a urbanização excludente, na medida em que a habitabilidade é comprometida através da construção de unidades residenciais em territórios periféricos, próximos a margem das cidades, com carência de infraestrutura urbana, segregando e marginalizando populações e inviabilizando o <direito à moradia digna=.

Ainda nos dias atuais, Monteiro e Veras (2017) argumentam que a questão da moradia é exposta como um dos principais problemas contemporâneos, face a urbanização brasileira e a mercantilização da terra urbana e da habitação, especialmente se se considerarem os custos elevados da habitação, que acaba por produzir um acesso seletivo e excluindo assim os grupos menos favorecidos economicamente. Compreender a necessária atuação do Estado por meio de políticas públicas eficazes, no sentido de possibilitar a inclusão social, é um dos esforços desta pesquisa, levando em consideração as lutas sociais e as conquistas legais em termos de legislação brasileira, compreendendo que a redução das desigualdades sociais e a busca pela equidade perpassam pela efetividade e eficácia das políticas públicas habitacionais que sejam capazes de solucionar, além da falta e precariedade de moradias, as questões relacionadas aos demais serviços públicos essenciais ao cidadão, aliados a outras políticas públicas de promoção e desenvolvimento humano que garantam aos indivíduos uma melhor qualidade de vida.

## **2.2 CRISE DO CAPITAL E CRISE URBANA: CONCEPÇÃO DE ESTADO NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO**

Sendo o objeto norteador desta pesquisa a política habitacional executada no município de Fortaleza, consideramos de grande relevância conceituar o Estado no bojo do capitalismo contemporâneo, apontando a crise do capital e a crise urbana enquanto elementos constituintes da realidade social brasileira. Entende-se que o Estado é histórico, ou seja, emerge a partir da sociedade e esta se molda pelo modo de produção dominante. Com isso, quer dizer que o Estado não surge de uma dada situação evolutiva da sociabilidade humana, mas como

uma necessidade de uma fase de desenvolvimento social marcada pelo surgimento da propriedade privada. A análise do Estado se faz necessária para compreender, inclusive, as particularidades inerentes a essa política. Além disso, por se tratar de uma política pública, a referida se encontra intrinsecamente ligada ao aparato estatal, de modo a responder as demandas colocadas pela sociedade. Nesse sentido, a discussão teórica se fundamenta em autores que aprendem a dinâmica do sistema capitalista a partir de uma perspectiva crítica, sendo possível sublinhar as contradições e os conflitos, tanto do poder quanto da sociedade, na tentativa de construir uma análise que contemple as redes complexas que permeiam o Estado. O Estado capitalista se realiza como um processo que sintetiza as relações sociais capitalistas, significando que ele incorpora a dinâmica da luta de classes, porém, em momento algum, esse Estado cancela seu caráter de poder de dominação burguesa. Enquanto poder, o Estado capitalista exerce uma direção na sociedade: organiza e implementa um projeto <coletivo= que, sendo pertinente à lógica de acumulação capitalista, incorpora interesses de outras classes sociais.

É antes um produto da sociedade num determinado estágio de desenvolvimento; é a revelação de que essa sociedade se envolveu numa irremediável contradição consigo mesma e que está dividida em antagonismos irreconciliáveis que não consegue exorcizar. No entanto, afim de que esses antagonismos essas classes com interesses econômicos conflitantes não se consumam e não afundem a sociedade numa luta infrutífera, um poder, aparentemente acima da sociedade, tem-se tornado necessário para moderar o conflito e mantê-lo dentro do limite da ordem (ENGELS, 1981 *apud* CARNOY, 1988, p. 69).

exerce uma direção na sociedade: organiza e implementa um projeto coletivo que, sendo pertinente à lógica de acumulação capitalista, incorpora interesses de outras classes sociais. É importante destacar que as manifestações divergentes das classes sociais e que são incorporadas pelo Estado, em suas políticas e instituições 3 sendo resultantes dos processos históricos da própria luta social 3 não eliminam o caráter capitalista desse Estado na medida em que não mudam as relações de exploração e dominação na produção. Isso ocorre ainda que o Estado se expresse de forma diferenciada: mais suscetível ou não às divergências das classes, de acordo com cada momento histórico da luta política.

Assim,

O Estado capitalista é, portanto, um espaço da luta política onde a burguesia consolida e exerce o seu domínio. posto que o caráter de classe do Estado esteja configurado pela própria realização das relações sociais capitalistas, o domínio e o controle político do aparelho estatal, pela própria burguesia ou por seus representantes. É esse domínio que viabiliza o curso normal do projeto burguês no momento da acumulação de capital e no confronto social em torno dessa acumulação: a



realização dos interesses burgueses, em detrimento dos interesses das demais classes sociais. (NOBRE, 2003, p. 24).

Em outras palavras, o autor afirma que o Estado capitalista unifica esses interesses fragmentados em um único interesse burguês, bem como incorpora interesses divergentes das outras classes sociais, apresentando tanto esses interesses como aqueles, na forma de um projeto geral da sociedade. O Estado capitalista é uma instituição de poder que preserva as relações de igualdade entre os indivíduos, para que as relações desiguais entre as classes sociais se realizem (NOBRE, 2003). Ou seja, para que o modo de produção capitalista se efetive como um processo contínuo e ininterrupto de produção de mercadorias, fundamentado na apropriação do trabalho alheio, faz-se necessário a incorporação das demandas sociais, no sentido de legitimar os interesses do capital. Deste modo,

A necessidade do Estado se coloca, portanto, em virtude da intervenção operada entre aparência e essência do sistema capitalista. Para que as relações de desigualdade entre as classes sociais no capitalismo se realizem é preciso que elas apareçam como relações de igualdade entre os indivíduos. Em outras palavras, para que ocorra a apropriação do trabalho social pelo capitalista, é preciso que as condições gerais de exploração a que está submetido o trabalhador, bem como o valor por ele criado superior ao que lhe foi pago através de um salário, apareçam como a realização de uma troca justa entre capital e trabalho (NOBRE, 2003, p. 24).

O Estado é, portanto, uma instituição de poder político que assegura e preserva as relações capitalistas, colocando-as como relações privadas e organizando a sociedade como relações de igualdade e cidadania. O Estado capitalista, na verdade, projeta suas características de assegurar as relações capitalistas no conjunto da vida social. Na medida em que avança o processo histórico de desenvolvimento do capitalismo, as normalizações e as políticas estatais passam a regular não só as condições gerais da propriedade e das trocas, mas invade o conjunto das relações sociais, interferindo nas possibilidades e limites de utilização dos espaços e dos serviços públicos, organizando e redefinindo as reivindicações sociais, patrulhando as manifestações políticas e culturais, enfim, estabelecendo o horizonte da cidadania capitalista. Estas relações sociais no capitalismo e no Estado, advém do próprio modo como se efetiva esta sociabilidade: de forma complexa e contraditória. Dadas as condições objetivas da sociedade capitalista, mantém-se em permanente tensão a classe dos capitalistas e a dos trabalhadores, o que se concretiza em todos os âmbitos desta sociedade. Se as relações sociais no capitalismo se efetivam de modo contraditório e complexo e o próprio Estado processa a forma como se

realizam essas relações, o poder burguês é mais sólido quando exercido como uma hegemonia: a construção de um consenso na sociedade.

Portanto, o Estado é a expressão política das relações sociais capitalistas: relações de domínio e de desigualdade entre classes sociais, mas que isoladamente se apresentam como relações de igualdade entre indivíduos livres. Como essas relações são contraditórias, o próprio Estado é um poder contraditório: incorpora o poder hegemônico do capital e as tensões contrárias a esse poder, atuando como expressão de uma vontade geral para resguardar os interesses da classe dominante. Isto significa que ele não necessariamente incorpora as lutas de classes, mas exerce sua direção a favor dos interesses da burguesia.

Não intencionando esgotar o debate acerca das contradições do Estado na sociedade capitalista, apresentamos aqui um breve debate, objetivando afirmar que nesta pesquisa assumimos o caráter antagônico do Estado e sua representatividade na sociedade enquanto aparato de reprodução dos interesses da classe dominante. A importância de lançar luz sobre o caráter classista do Estado se faz para entendermos qual a perspectiva das políticas públicas e, em especial, a política habitacional, tecendo questionamentos como: a quem serve essa política? Ou ainda: para que foi pensada?

O sistema capitalista se reorganiza na sua forma de produção buscando aumentar a concentração de lucro, sendo o Estado neoliberal o principal aparato. A flexibilidade inerente a reestruturação produtiva permeia não apenas à esfera produtiva, mas sobretudo as relações sociais. Nesse sentido, consideramos importante refletir acerca do contexto neoliberal e o controle dos gastos públicos na esfera e no espaço social. De acordo com Iasi (2013), a cidade não é apenas uma organização funcional do espaço, mas uma expressão da ideologia capitalista, que é a base da produção e reprodução do capital. Para Maricato, as cidades.

[...] são o principal local onde se dá a reprodução da força de trabalho. Nem toda melhoria das condições de vida é acessível com melhores salários ou com melhor distribuição de renda. Boas condições de vida dependem, frequentemente, de políticas públicas urbanas 3 transporte, moradia, saneamento, educação, saúde, lazer, iluminação, coleta de lixo, segurança (MARICATO, 2009, p. 20).

A autora afirma que a cidade é uma unidade complexa, diversa, fruto das diferenças das contradições. Sobre isso, a autora afirma que

[...] explodem, na maioria das vezes, cotidianamente invisíveis. Bairros e pessoas pobres, assaltos, lixo, doenças, engarrafamentos, drogas, violência, exploração, mercado de coisas e de corpos transformados em

coisas. As contradições surgem como grafites que insistem em pintar de cores e beleza a cidade cinza e feia. Estão lá, pulsando nas veias que correm sob a pele urbana (IASI, 2013, p. 102.).

Isto significa dizer que as contradições são inerentes ao sistema capitalista e as cidades expressam, por diversas formas, essas contradições. Se por um lado a lógica do capital naturaliza os fenômenos, por outro lado os sujeitos sociais os expõem, revelando as disparidades sociais existentes nas cidades.

Isto posto, faz-se importante refletir ainda acerca do planejamento urbano (ou da falta dele), levando em consideração as favelas, os assentamentos precários e os conglomerados urbanos. Coutinho (2008) faz críticas a ideia de que o planejamento urbano é <instrumento adequado para a estruturação de uma nova ordem urbana capaz de encaminhar soluções efetivas para a superação das desigualdades que marcam as relações sociais no espaço urbano=. Segundo o autor, a lógica de ocupação espacial da cidade é regida pela ordem econômica. Isto significa dizer que o planejamento urbano se configura enquanto estratégia da lógica capitalista, já que não é capaz de solucionar as questões relacionadas às periferias e as favelas. Ou seja, a contradição que é própria do sistema se revela também no território. Para o autor:

<essa produção do espaço é um processo histórico e é precisamente por ignorarem as particularidades do processo de urbanização sob a hegemonia do capital que a grande maioria da produção acadêmica sobre a questão das relações sociais no espaço urbano privilegia a necessidade de estabelecer (ou reconstruir) uma ordem para apropriação e os usos do solo nas cidades, mediante a intervenção do poder público, escorada em novos instrumentos e institutos jurídicos e principalmente na presumida racionalidade do planejamento urbanístico, a despeito da própria lógica que estrutura o modo de produção capitalista= (COUTINHO, 2008, p. 1).

Sobre a urbanização, Lefebvre (1991) afirma que as novas demandas exigiram mudanças na dinâmica da sociedade, especialmente as relações de trabalho e a utilização do espaço da cidade. O autor afirma que

Ainda que a urbanização e a problemática do urbano figurem entre os efeitos induzidos e não entre as causas ou razões indutoras, as preocupações que essas palavras indicam se acentuam de tal modo que se pode definir como sociedade urbana a realidade social que nasce a nossa volta (LEFEBVRE, 1991, p. 3).

O autor refere que as questões urbanas são reflexos do aumento exponencial da população. A industrialização e o processo de urbanização impactaram as cidades na medida em que estas tiveram de responder as necessidades produtivas e reprodutivas do capital. As fábricas precisavam se fixar, gerando a necessidade de trabalhadores para fazer suas

engrenagens de trabalho morto funcionar. Assim, nesse período, a mão de obra teve de fixar morada próximo aos postos de trabalho, criando, então, uma área não zoneada e simplesmente ocupada pela conveniência da produção de produtos.

Quanto à massa trabalhadora, esta passou a realizar funções para as quais não estava preparada e a viver uma vida diferente do habitual, sendo obrigado a se adaptar a uma nova configuração. Por não se tratar de um proprietário e não possuir mais que sua força de trabalho, viu-se preso à sua localização pelo trabalho.

Para que possamos entender a necessidade da interferência do Estado com a política habitacional, é essencial compreender a problemática urbana de forma concreta e contextualizada, percebendo que sua gênese está interligada à industrialização e que esta é induzida pelo sistema do capital.

Quanto a isto, a demanda habitacional e urbana é criada pela ordem econômica, fator este ignorado pelas ações públicas que tentam, através de instrumentos jurídicos e legislações, sanar um problema de ordenamento espacial. Assumimos, neste trabalho, a hipótese de que a cidade é planejada e articulada de acordo com a lógica de expansão do capital. Sobreisso, Coutinho (2008) afirma que:

<O processo de valorização conjugado às estratégias das empresas imobiliárias reproduz um espaço orientado pelos interesses do grande capital. O processo de produção do espaço é determinado pelo conflito gerado pelas contradições inerentes às diferentes necessidades de uma sociedade de classes norteadas pela acumulação privada da riqueza sócia que, ao interferir no urbano, interfere na prática socioespacial=  
(COUTINHO, 2008, p. 4).

Portanto, o espaço urbano se modifica de acordo com o contexto histórico de acumulação em vigor. A necessidade do capital de adaptar a cidade se altera a partir da demanda criada pelo modo de produção. Essa valorização pode se dar direcionada ao consumo de massa (fordista) ou ao consumo restrito e flexível (taylorista). Isto significa dizer que a cidade é pensada para gerar valor para o capital, seja na sua configuração espacial ou na produção de mercadoria. Em suma, <as características de cada regime de acumulação particular inscrevem na espacialidade urbana a sua particularidade histórico e geográfica, sob a forma de regimes urbanos= (ABRAMO, 1995, p. 511).

O autor aponta a importância de identificar os <regimes urbanos= e a <regulação urbana=. Apoiado na <teoria da regulação=, Abramo (1995) caracteriza a funcionalidade da cidade vinculada ao tempo histórico, fazendo-se necessário um leque de instrumentos jurídicos, instituições, hábitos e etc. para que ela se reproduza. Segundo essa perspectiva, o autor argumenta que o modo de organização do trabalho (a extração da mais-valia) é responsável pela reprodutividade do capital, influenciado no modo de vida da massa trabalhadora (hábitos, horários, etc.) e no consumo dos bens produzidos. Dessa forma, pode-se definir que os regimes urbanos, ou as particularidades da estrutura urbana, têm necessidade de instrumentos que garantam sua reprodutibilidade.

Salientamos que o conceito de urbanização não se aporta, unicamente, ao crescimento demográfico e geográfico espacial, mas, sobretudo, <ao momento de transição; nas características que o urbano desempenha nas relações sociais de produção e nos mecanismos necessários à sua reprodução= (ABRAMO, 1995, p. 515).

Ao articular a funcionalidade urbana às necessidades do capital, concluímos que as crises inerentes ao sistema também refletem nas crises urbanas. A crise do capital pós-período keynesiano, por exemplo, trouxe mudanças na estrutura socioespacial da cidade. No período fordista, que caracterizava o regime de produção do Estado interventivo, a particularidade estava na produção em série e consumo em massa. A produção em série exigia que o operário se especializasse em uma determinada área, já que o processo de produção era fragmentado, visando um maior número de mercadorias fabricadas. De acordo com o autor, as fábricas, geralmente, galpões, encontravam-se abarrotadas de operários trabalhando em regime exaustivo, com carga horária excessiva. O modo de produção impactou o padrão de moradia dos trabalhadores, que passou a ter duas tipificações: a primeira era caracterizada como cidade operária com habitações oferecidas pela própria fábrica, com objetivo de assegurar a permanência de uma mão de obra e conter possíveis greves; a segunda forma de moradia eram aluguéis de imóveis precários, mas que se localizavam próximo as fábricas. Sobre isso o autor revela que

[...] a proximidade do lugar de moradia da força de trabalho do espaço fabril era fundamental, tanto para garantir certos bolsões de mão de obra que ainda detinha um certo *savoir-faire* como, também e, principalmente, em função da longa jornada de trabalho que impedia, fisicamente, um deslocamento dos assalariados entre a fábrica e a

moradia que demandasse mais alguns minutos do já exíguo tempo de reprodução da força de trabalho (ABRAMO, 1995, p. 518).

As cidades eram constituídas pela população que residia próximo ao trabalho. Eramas <cidades operárias=, com habitações fornecidas pelos empresários ou em aluguéis precários. O mercado imobiliário passou a investir na oferta de imóveis (aluguéis) com preços baixos, mas com condições de habitabilidade reduzida. Contudo, a oferta de imóveis para aluguel foi tomando um caminho mais distante das fábricas e o Estado precisou intervir. Segundo Abramo:

[...] esse processo exigiu, também, uma intervenção significativa do Estado no que concerne à produção de infra-estrutura urbana, pois viabilizar os subúrbios, a partir do meio de transporte individual significou um amplo programa não só de construção de estruturas viárias, mas também de toda a rede de serviços (água, esgoto, eletricidade, etc.) (ABRAMO, 1995, p. 518).

Outro fator que influenciou na moradia foi o padrão de consumo em massa de bens duráveis. O padrão de construção de novas unidades habitacionais foi impactado pela mercantilização do espaço de vida social: o tamanho do imóvel precisou ser alterado para que o sujeito pudesse consumir bens, como geladeira, fogão, etc.

A partir dos anos 1980, o modo de produção em voga entrou em colapso. Já tratamos em momento anterior que as crises são inerentes ao sistema e, por isso, são estruturais. Contudo, para lidar com a crise, o capital se organizou em três pilares para romper com a rigidez fordista (tida como culpada pelos baixos lucros), a saber: desregulamentação trabalhista, mundialização e flexibilidade.

A flexibilidade atingiu a organicidade urbana de diferentes modos. De acordo com o autor, uma delas foi sair do racionalismo que determinava uma disposição espacial; o <pós-moderno= estruturou-se por meio de <ações cirúrgicas=, de grandes obras, vislumbrando atratividade do mercado imobiliário. As cidades, então, passaram a disputar por recursos e, para tanto, precisaram apresentar diferentes atrativos, tornando-se uma mercadoria a ser vendida. Como consequência, a concorrência urbana exigiu que o Estado intervisse através de políticas públicas de saneamento e transporte coletivo, por exemplo, a fim de deixar as cidades mais atrativas para captação de recursos de empresas multinacionais.

Como já mencionamos, a cidade não se reduz ao local, ao cenário para reprodução social, mas é, também, um produto, um grande negócio. Sendo assim, nesse período, surgiu

uma nova configuração de questão urbana baseada na produtividade e competitividade entre as cidades.

Ainda vinculando cidade e demanda do capital, nos direcionamos a refletir acerca da nova roupagem do urbano no que tange à flexibilização da cidade. Surgiram novos tipos de instrumentos, como Abramo (1995) denomina, novas formas de regulação urbana. Um desses instrumentos foi o planejamento estratégico, já utilizado na América Latina, sendo um instrumento utilizado por empresas. A utilização deste instrumento se justificava levando em consideração que <as cidades estão submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas= (VAINER, 2000, p. 76). Os que defendem este tipo de planejamento afirmam que as cidades e o poder local tomam posse da mundialização e da flexibilização e o resultado é a competição para captar recursos internacionais.

<A flexibilidade, globalização e complexidade da nova economia do mundo exigem o desenvolvimento do planejamento estratégico, apto a introduzir uma metodologia coerente e adaptativa face à multiplicidade de sentidos e sinais da nova estrutura de produção e administração= (CASTELS, 1990 *apud* VAINER, 2000, p. 76).

Arantes (2000) afirma que essa forma de pensar as cidades na verdade retoma a conceitos antigos, inerentes ao sistema capitalista. Contudo, há algumas particularidades, como a fragmentação desse olhar para a cidade, que passou a ser uma <máquina de gerar lucro=. Para a autora, a reprodução dessas práticas retoma aos padrões do Estado keynesiano. A reorganização do sistema transformou a cidade em mercadoria/empresa e a geriu enquanto tal. Nesse sentido, a cidade/empresa passou a traçar metas como: a) competir pelo investimento de capital; b) competir na atração de indústrias e negócios; c) ser competitiva no preço e na qualidade dos serviços; d) competir na atração de força de trabalho qualificada.

O discurso utilizado pelos gestores é: vamos fazer cidade. O questionamento que repercute é: quem faz a cidade? Cidade para quem? Antes de tudo, a cidade está sendo pensada pelas empresas, pela especulação imobiliária e pela ação do Estado que intenta atrair capital externo; além disso, a cidade permanece contraditória, com disparidades sociais cada vez mais expostas, mas mascaradas pelas grandes obras arquitetônicas. Cidade para quem? Para quem possuir dinheiro para adquiri-la.

Em outras palavras: a cidade é transformada em mercadoria, em empresa e em nação/pátria. Esses conceitos são bases para a construção e fortalecimento de um projeto de

cidade flexível. A cidade passa a ser planejada através de um marketing pensado para torná-la atrativa. Ressalta-se, entretanto, a complexidade desse produto: sua venda depende de quem pretende comprá-la e dos objetivos de construção, mas, sobretudo, de particularidades valorizadas pelo capital transnacional, como: parques industriais, segurança, espaço para feira de convenções, etc.

Vende-se a imagem de um espaço planejado, composto por serviços voltados para a população. A imagem desse espaço urbano bem sucedido é o reflexo da concorrência, reflexos da transnacionalização ou mundialização do capital. Assim, os critérios esperados para atrair os investidores não são diferentes, pois seguem um diagnóstico universal.

Tão logo uma região do mundo se articula á economia global, dinamizando a economia e a sociedade local, o requisito indispensável é a constituição de um centro urbano de gestão de serviços avançados, organizados, invariavelmente, em torno de um aeroporto internacional; um sistema de telecomunicação por satélite, hotéis de luxo, com segurança adequada (...) escritórios de governos locais capazes de proporcionar informações e infraestrutura de apoio ao investidor internacional (BORJA; CASTELS, 1997 *apud* VAINER, 2000, p. 79).

As exigências dos serviços podem variar a partir das particularidades esperadas pelos investidores. Por exemplo: a Copa do Mundo e as Olimpíadas exigem infraestrutura que suporte as demandas dos grandes eventos esportivos. A cidade, então, deve dispor de estádios, vias públicas de acesso fácil, cursos de idiomas e etc. Sobre isso, precisamos refletir que estas necessidades não envolvem os sujeitos ali inseridos. Esta expansão é realizada de forma a segregar, mascarando a pobreza e a periferia. O público alvo destes eventos fica alheio a realidade local.

Em resumo, a cidade pensada pelo planejamento estratégico é reduzida em coisa a ser vendida, e vendida para poucos. Essa cidade torna-se um verdadeiro artigo de luxo. Vainer (2000) discorre sobre o segundo fator que o planejamento estratégico incide: a cidade empresa. O espaço urbano sai da forma objeto e se torna sujeito competitivo. A transposição do planejamento estratégico do espaço privado para o público (urbano) admite o fato de que as grandes cidades são encaradas como grandes multinacionais, subordinando-se à competitividade e produtividade dos fins mercadológicos



Assim, ver a cidade como empresa significa, essencialmente, concebê-la e instaurá-la como agente econômico que atua no contexto de um mercado e que encontra neste mercado a regra e o modelo do planejamento e execução de suas ações (VAINER, 2000, p. 86).

Pensar a cidade estrategicamente exige planejá-la observando as necessidades do mercado e a articulação público-privada. O privado diz respeito a empresas que comandam o setor imobiliário e que encontram suporte nas autorizações estatais. O espaço urbano controlado de forma administrativa é repleto de novos significados. Os controles políticos seguem a normativa de produtividade e qualidade empresarial. O gestor público se encolhe frente às necessidades do mercado. A cidade empresarial nega a cidade enquanto espaço político e <O plano estratégico supõe, exige dependente de que a cidade esteja unificada, toda, sem brechas, em torno ao projeto= (VAINER, 2000, p. 91). O autor complementa:

É a constatação da competição entre as cidades que autoriza a transposição do modelo estratégico do mundo das empresas para o universo urbano, como é ela que autoriza a venda das cidades, o emprego do marketing urbano, a unificação autoritária e despolitizada dos cidadãos (VAINER, 2000, p. 99).

Nesse lugar, a pessoa comum e sem créditos para adquirir um pedaço de terra, fica à margem de políticas públicas setoriais (saúde, educação, lazer, transporte coletivo de qualidade, saneamento, dentre outros). A fala hegemônica é voltada a naturalização das diferenças sociais e expande a cidade de modo a esconder a realidade periférica, direcionando ações para áreas que possibilitem investimentos financeiros. Pergun tamos: o direito à cidade também terá valor de mercadoria? Para Harvey:

Os bairros ricos são atendidos por toda sorte de serviços, tais como escolas caras, campos de golfe, quadras de tênis e patrulhamento particular 24h por dia, que se emaranham entre ocupações ilegais, onde a água é disponível somente em fontes públicas, nenhum sistema sanitário existe, a eletricidade é privilégio de poucos, as ruas se tornam lama quando chove e o compartilhamento dos espaços domésticos é a norma (HARVEY, 2013, p. 29).

Não nos limitamos a uma reflexão fatalista da relação urbanização versus capital, mas defendemos a ideia de alternativas. Refletir acerca do planejamento urbano que segrega é questionar o capital. Pensar numa cidade diversa em que todos tenham acesso é propor um sistema diferente. Por direito à cidade, compreendemos que a necessidade dela ser pensada e construída coletivamente. Somos construtores de sonhos, isso se considerarmos que a cidade é produto daquilo que nós, enquanto sujeitos, almejamos. Por fim, concluímos que a flexibilização da produção, sua reestruturação com aporte ideológico neoliberal do Estado, impacta diretamente na funcionalidade do espaço urbano e na forma como a cidade é planejada. Na seção seguinte, considerando que o objeto desta dissertação é a política habitacional e os pressupostos do trabalho social em habitação, adentraremos na pauta das políticas sociais para estreitar e direcionar a pesquisa para a área habitacional.

### **3. POLÍTICA HABITACIONAL EM FOCO**

#### **3.1 Política Pública e Política Social: breves considerações**

Como vem sendo reforçado nesta dissertação, a questão urbana está estreitamente ligada às necessidades do capital. Desta forma, teorizar a política habitacional é compreender que a referida se insere dentro de um planejamento urbano e se condiciona ao ordenamento social da cidade, exposto enquanto forma de controle social sob as camadas populares e como forma de lucro das terras urbanizadas. Contextualizado como um processo induzido, o planejamento urbano é caracterizado assim enquanto resposta de um movimento maior da sociedade capitalista, que constrói o território urbano a partir do conjunto de interesses societários classistas e que mantém o interesse expansivo, como reservas para investimento posterior. Isto significa dizer que o planejamento urbano exige a atuação através de políticas públicas.

Dito isto, refletiremos neste momento sobre as políticas públicas com a finalidade de compreender a política habitacional em seu contexto mais recente. Faz-se importante distinguir os termos, definindo <política= em um sentido mais geral, ligado a voto e governo. Entretanto, quando nos referimos à <política pública=, estamos falando de uma forma de intervenção do Estado diante das demandas societárias (PEREIRA, 2008). No sentido mais literal, o fazer política estava ligado as ações humanas, associadas a polis, ligada a esfera

pública, social e cidadã. <Os homens e mulheres se organizavam politicamente para atingir objetivos comuns e, assim, fugir do caos que se instalaria se cada um se entrincheirasse na defesa de seus objetivos particulares= (PEREIRA, 2008, p. 88). Viver em grupo entrincheirava demandas e interesses individuais diferentes. Incentivados pelo Estado, fazer política aparece enquanto relação entre desiguais que buscam consensos; política não faz parte da natureza humana, resulta da convivência em grupo. E essa vida em grupo traz conflitos em virtude da divergência de interesses que exigem serem solucionados de forma a evitar o caos. A resposta pode vir em forma de coerção, como ocorre nas ditaduras, ou como política enquanto ferramenta de consenso utilizado entre democracias. O uso da política enquanto forma de mediar conflitos se dá com objetivo de regular a sociedade. No entanto, o terreno da política é, dialeticamente, contraditório, o que permite <a formação de contra-poderes em busca de ganhos para a comunidade e de ampliação da cidadania. É por meio da luta política que a cidadania se amplia e amadurece= (PEREIRA, 2008, p. 92).

A partir deste resgate, focaremos na política pública enquanto instrumento do Estado no trato da questão social. Pereira (2008) afirma que o referido termo surge quando pesquisadores buscam entender a dinâmica da relação entre governantes e governados para além das dimensões normativas.

Dando continuidade ao debate acerca do conceito de política pública, trazemos algumas considerações de Souza (2006). Esta ressalta que mesmo as interpretações divergentes assumem, em geral, uma visão holística do tema, considerando o todo mais importante do que a soma das partes formada por diversas unidades em totalidades organizadas. Para Souza (2006), a política pública se resume ao

<campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, 8colocar o governo em ação9 e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente) A formulação de política públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seu propósito e plataforma eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudança no mundo real= (SOUZA, 2006, p. 26).

Nesse sentido, a política pública é compreendida como uma direção do governo que constitui planos, programas e projetos. Trata-se da ação do Estado enquanto resposta a população com o objetivo de produzir mudanças na realidade a ser atingida.

Nesta pesquisa, reforçamos que assumimos a perspectiva da política pública enquanto contraditório e dialético tal como argumenta Pereira (2008). Também comunga dessa percepção Silva (2008) quando afirma:

Toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Trata-se de um processo que articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativas diversas. Representa um conjunto de ações ou omissões do Estado, decorrente de decisões e não decisões, constituída por jogos de interesses= (SILVA, 2008, p. 90).

Sobre isso, a ação/omissão do Estado em forma de política pública está relacionada a um determinado contexto histórico e social. Isto significa dizer que a referida tem por limites processos econômicos, culturais e políticos.

<Isso significa que uma política pública se estrutura, se organiza e se concretiza a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos que também são produzidos socialmente. Seu desenvolvimento se expressa por movimentos articulados e, muitas vezes, concomitantes e interdependentes, constituídos de ações em forma de resposta, mais ou menos institucionalizadas, a situações consideradas problemáticas, materializadas mediante programas, projetos e serviços= (SILVA, 2008, p. 90).

Deste modo, compreendemos que a política pública se apresenta como resposta do Estado às pressões populares, sendo um jogo de interesse de diferentes sujeitos sociais. Entretanto, esta intervenção não foge daquilo que o Estado sustenta, a saber: o sistema capitalista

Sobre isso e, durante toda a história do Brasil, o Estado assumiu papéis de regulação, intervenção, planejamento, empreendimento e assistência social. De acordo com Estenssoro (2013), existe uma dicotomia entre forças políticas mais à esquerda ou mais à direita, particularmente nas políticas de combate à pobreza, quando se trata de políticas públicas. De acordo com o autor

<O debate em torno da crise do Estado de Bem-Estar Social mostra que as correntes conservadoras e liberais entendem a pobreza como algo residual e passível de um combate emergencial, pois constitui um entrave à modernização. A ação do Estado, para estas correntes, deveria ater-se a programas assistenciais de auxílio à pobreza, de modo a complementar a filantropia privada e comunitária. Os processos de descentralização, privatização e focalização nos mais pobres, propostos para os programas sociais, seriam uma resposta da sociedade, com suas organizações, e do setor privado para o problema da pobreza= (ESTENSSORO, 2013, p. 6).

O autor argumenta que a crise fiscal do Estado o impede de assumir as funções de redistribuição. As políticas sociais, assim entendidas, seriam um fator de estabilidade social e de estabilidade política para o processo de reformas estruturais, rumo a uma maior liberalização da economia. Para as correntes mais progressistas, entretanto, a pobreza é estrutural e a dissociação entre renda, trabalho e seguridade social impõe uma necessidade de resposta baseada na solidariedade social, na justiça distributiva e nos direitos sociais. Esta resposta passa, necessariamente, pelos serviços públicos gratuitos e universais e por programas emergenciais massivos de transferência de renda na forma de uma renda social mínima, ao lado de uma política econômica condizente com o combate à desigualdade social.

A pobreza é tida como fraqueza individual e as vulnerabilidades como culpa do indivíduo. A limitação da atuação do Estado para setores mais vulneráveis não carrega o sentido de direito social amplo, mas reduz a esfera econômica às necessidades dos sujeitos extremamente pobres. Behring e Boschetti (2007) argumentam que o liberalismo à brasileira não comporta a questão dos direitos sociais que foram incorporados sob pressão dos trabalhadores, tendo fortes dificuldades para sua implementação e garantia efetiva.

Como já mencionado, o neoliberalismo privilegia as políticas econômicas em detrimento às políticas sociais, defendendo que estas geram gastos desnecessários ao Estado, desencadeando as crises fiscais. Deste modo, as políticas sociais desempenham um papel reduzido a programas de combate à extrema pobreza, revelando-se de maneira fragmentada e focalizada. Segundo Loureiro e Ribeiro (2011) <o Estado neoliberal, contendo despesas destinadas aos setores sociais e ampliando os espaços para a exploração capitalista com a

abertura do campo dos serviços públicos ao empresariado, tornou-se contribuinte na busca pela recuperação dos padrões de acumulação do capital= (LOUREIRO; RIBEIRO, 2011, p. 296).

À ineficácia no combate à pobreza, de acordo com Estenssoro (2013) está associado à preferência que o poder público tem dado à estratégia de crescimento econômico para reduzir a pobreza, em vez de recorrer-se à estratégia da redistribuição de renda e propriedade, muito mais significativa em termos de redução da desigualdade e, portanto, da pobreza. Pochmann (2004) afirma que o projeto de desenvolvimento nacional deu lugar a um ciclo crescente de financeirização da riqueza, cujo principal sustentáculo encontra-se no Estado, tanto em termos de financiamento quanto em termos de legitimação política. O ciclo de financeirização da riqueza depende da lógica de contínua transferência da renda gerada pelo setor produtivo, especialmente do trabalho, para o setor financeiro, bem como da compressão do gasto social. Há mecanismos e engrenagens estruturados para perpetuar e aumentar essas transferências. Neste sentido, o acréscimo da participação do Estado às custas da massa salarial das classes trabalhadoras, ocorrido na década de 90, atende, não a um aumento do gasto social, mas ao pagamento do serviço da dívida pública.

Desde modo, compreendemos que a política econômica e a política social estão no centro do confronto de interesses de grupos e classes sociais. De acordo com Estenssoro (2013) o Estado adquire importantes funções relativas ao favorecimento do processo de valorização do capital, não somente como financiador de infra-estrutura necessária para o processo de acumulação de capital, mas também como produtor direto e como regulamentador das atividades econômicas, inclusive com o poder de taxar e conceder subsídios bem como de implementar a política econômica. Isto significa dizer que o Estado tem cumprido historicamente o papel de dinamizador da acumulação privada de capital, pois a riqueza e os mecanismos que cria servem aos interesses do grande capital. O Estado tem funcionado, portanto, como suporte e alavanca da acumulação privada do capital monopolista globalizado.

Sobre as políticas públicas, o autor argumenta que elas revelam uma tensão contraditória entre os imperativos da reprodução do capital e as necessidades de reprodução da força de trabalho que, por sua vez, se fazem presentes pela maior ou menor participação política democrática das massas no processo decisório. Historicamente, pode-se dizer que, no Brasil, as políticas sociais, entendidas como políticas de reprodução da força de trabalho, foram relegadas para segundo plano em função das necessidades de reprodução do capital. Se o que se busca é o efetivo enfrentamento da pobreza em sua plenitude e complexidade, compreendemos, nesta pesquisa, que é necessário que a ação pública tenha um escopo mais amplo. Combater a pobreza

não deve ser a única meta das políticas sociais, mas consequência de um trabalho geral e concentrado do governo, no qual políticas de transferência de renda e as demais políticas sociais e neste caso a política habitacional, sejam parte que integrem um projeto societário de inclusão social.

O que observamos, no Brasil, é uma proposta focalista, que tem sido reproduzida com progressiva ênfase. Em aspectos gerais, é realizado o afunilamento das questões sociais para a esfera exclusiva da política social no que tange a transferência de renda, ao mesmo tempo em que se prioriza a redução dos gastos sociais. Compreendemos, deste modo que as políticas sociais reproduzidas no Brasil consolidam e engessam a desigualdade, o que significa o abandono do projeto efetivo de combate à pobreza e de construção de um sistema amplo de proteção social. De acordo com Theodoro e Delgado (2003)

<antes de ser um instrumento de transformação social (ao lado de uma política de crescimento virtuosa do ponto de vista redistributivo e das reformas agrária e tributária), a política social, nessa perspectiva, teria a função da chamada <gestão da pobreza e da miséria=; um paliativo às mais graves vicissitudes geradas por um mercado sabidamente pouco regulado e produtor de desigualdades crescentes= (THEODORO E DELGADO, 2003, P. 123)

Para Almeida e Alencar (2011), ao mesmo tempo em que as políticas sociais setorializam a realidade social brasileira, pois se apresentam de modo recortado em ciclos e categorias como (crianças, adolescentes, jovens, mulher, trabalhador e idosos), demonstram também investimentos que tem o objetivo de reproduzir algumas unidades, por meio de ações ou instâncias de coordenação intersetoriais, que após a Constituição de 1988, ganham nova arquitetura institucional, uma vez que as políticas passam a ser organizadas em estruturadas e sistemas unificados que articulam as ações e responsabilidades entre os entes governamentais de nível federal, estadual e municipal.

A perspectiva desta pesquisa aborda a política social a partir da perspectiva crítico-dialético, buscando evitar abordagens unilaterais, mono causais, idealistas, funcionalistas e a-históricas. Trata-se de analisar as políticas sociais como processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo, nos seus grandes ciclos de expansão e estagnação, ou seja, problematiza-se o surgimento e o desenvolvimento das políticas sociais no contexto da acumulação capitalista e da luta de classes,

com a perspectiva de demonstrar seus limites e possibilidades (Behring, 2009). De acordo com a autora

<A lógica liberal funda-se na procura do interesse próprio pelos indivíduos, portanto, seu desejo supostamente natural de melhorar as condições de existência, tende a maximizar o bem-estar coletivo. Os indivíduos, nessa perspectiva, são conduzidos por uma mão invisível 3 o mercado 3 a promover um fim que não fazia parte de sua intenção inicial.= (Behring, 2009, p. 5)

Trata-se de um Estado mínimo, sob forte controle dos indivíduos que compõem a sociedade civil, na qual se localiza a virtude. Um Estado com apenas três funções: a defesa contra os inimigos externos; a proteção de todo o indivíduo de ofensas dirigidas por outros indivíduos e o provimento de obras públicas, que não possam ser executadas pela iniciativa privada (BOBBIO, 1988). A partir desta concepção de Estado, Behring (2009) afirma que

<as políticas sociais são concessões/conquistas mais ou menos elásticas, a depender da correlação de forças na luta política entre os interesses das classes sociais e seus segmentos envolvidos na questão. No período de expansão, a margem de negociação se amplia; na recessão, ela se restringe. Portanto, os ciclos econômicos, que não se definem por qualquer movimento natural da economia, mas pela interação de um conjunto de decisões ético-políticas e econômicas de homens de carne e osso, balizam as possibilidades e limites da política social.= (Behring, 2009, p. 19)

Isto significa dizer que a economia política ocorre a partir das condições postas na realidade e, portanto, o significado da política social não pode ser reduzido a sua mera inserção prática no mundo do capital nem somente a partir das lutas dos sujeitos, mas historicamente na relação desses processos na totalidade.

As lutas no terreno do Estado 3 espaço contraditório, mas com predominância do capital 3 exige nitidez sobre as múltiplas determinantes que integram o processo de definição das políticas sociais, o que pressupõe qualificação teórica, ético-política e técnica. Verifica-se que a política social 3 enquanto necessidades do capital e, também, do trabalho, já que para muitos diz respeito a sobrevivência 3 configura-se, no contexto da estagnação, como um terreno



importante da luta de classes: da defesa de condições dignas de existência, em face da ofensiva capitalista em termos do corte de recursos públicos para a reprodução da força de trabalho.

Descrevemos este processo conceitual em linhas gerais acerca da política social e da atuação do Estado com a finalidade de entender a política habitacional enquanto política social setorial, sendo desta forma um espaço de conflitos de interesses e com objetivos dentro da sociedade capitalista. No próximo tópico, analisaremos a política habitacional e o modelo socioeconômico brasileiro, com destaque dos anos 90 aos dias atuais.

### **3.2 A Política Habitacional no Brasil**

A habitação, enquanto estrutura essencial para a vida humana, é também fundamental à reprodução social dos sujeitos. É o local onde se vive o cotidiano e são construídas as relações de intimidade. É neste ambiente que ocorre a maior parte da vivência (MEDEIROS, 2007, p. 13).

Neste cenário ambíguo, é exigida ao Estado a atuação nos mais diversos campos da atividade humana. A questão da Política Pública Habitacional, por exemplo, tornou-se palco para a intervenção estatal na medida em que a industrialização incorporou apenas uma parte reduzida da população. A crescente necessidade de mão de obra nas indústrias e a conseqüente migração dos trabalhadores rurais para as cidades desencadeou um processo de inchamento dos centros urbanos, exigindo a intervenção do Estado no trato da problemática social. Tal intervenção se concretiza pela formulação e implantação das Políticas Públicas. Sobre isso, Valeriano (2008) afirma que

O Estado contemporâneo é, por natureza (histórica), o Estado das Políticas Públicas. Mas, ao mesmo tempo, as PPs que estão sendo construídas nesses Estados também refletem a natureza dos conflitos e a dinâmica dessa relação. O Estado que se estrutura através do monopólio do poder e o Estado que representa as diversidades, as desigualdades, a pluralidade, constitui-se num único e mesmo processo histórico. A gente vai ver isso em todas as políticas as PPs que são a expressão dessa contradição. Isto porque elas visam garantir condições de existência, de boa vida ou de representatividade, espaço de expressão dos interesses mais diversos da sociedade. As Políticas Públicas, portanto, refletem a heterogeneidade dessas sociedades e refletem as contradições que essas sociedades enfrentam nesse duplo desafio (p. 141).

Enquanto Política Pública, a Política Habitacional não está imune a este processo. Ela deriva das pressões dos trabalhadores em favor de moradia digna, enquanto dever do Estado e direito do cidadão.

No limiar de sua construção, ainda na década de 30, as ações do Estado em prol da questão habitacional foram efetivadas somente a partir da pressão exercida pelos trabalhadores industriais e do empresariado fabril (o aumento constante dos aluguéis fazia com que os trabalhadores reivindicassem melhores salários). Neste período, o Brasil vivenciava a Revolução de 1930, onde surgiu o primeiro pacto político voltado para o desenvolvimento: o Pacto Nacional-Popular de 1930, que teve Getúlio Vargas como seu principal ator político. Começa a se configurar uma estratégia nacional de desenvolvimento 3 uma estratégia nacional-desenvolvimentista 3 com amplo apoio da sociedade. O Brasil realizava assim a sua revolução nacional e industrial, ou seja, sua revolução capitalista, no mesmo movimento em que construía o seu estado-nação, o que constituiu fundamentalmente o ciclo <Nação e Desenvolvimento= (BRESSER-PEREIRA, 2012). A questão habitacional iniciou uma progressão gritante de necessidade não apenas social, mas também de planejamento urbano das cidades, tornando as disparidades sociais visíveis e, ainda, ameaçadoras do sistema. Como os trabalhadores não tinham condições de comprar imóveis próprios, os donos do poder aquisitivo iniciaram construções de casas e cortiços com a finalidade de alugar para essa demanda. As edificações neste período eram de baixa qualidade e não contavam com serviços como água, luz e esgoto. Assim, passaram a se constituir como propagadores de epidemias (BONDUKI, 2011).

Foi no decorrer do governo de Getúlio Vargas (1930-1945), que se apresentaram as primeiras iniciativas de serviços sociais em habitação, criando-se os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), órgãos ligados as várias categorias profissionais, observando que cada uma delas detinha seus próprios institutos. Sendo assim, o IAP dos bancários (IAPB) ou dos industriais (IAPI), entre vários outros (BONDUKI, 2011; CYMBALISTA e MOREIRA, 2006). Estes IAPs atendiam os trabalhadores formalmente registrados, portanto, tornando-se incapazes de incluir as classes populares, visto que já existiam empregos informais com baixa remuneração.

A Fundação Casa Popular (FCP) foi o primeiro órgão federal a concentrar investimentos para a construção de imóveis. Criada em 1946, no governo de Dutra, ela objetivava serem os IAPs órgãos de gestão independente com autonomia administrativa (BONDUKI, 2011). Entretanto este órgão não tinha como meta as classes mais carentes, ficando estas novamente prejudicadas, com a visão clientelista da FCP. A Fundação da Casa Popular

(FCP) surgiu antes do BNH, pelo Decreto-Lei nº 9.218, de 19 de maio de 1946, instituída pelo ministro do Trabalho, Indústria e Comércio do governo Dutra. A FCP tinha por objetivo: proporcionar a aquisição ou construção de moradia própria, fosse na zona urbana ou rural; financiar obras de infraestrutura (abastecimento d'água, esgotos, energia elétrica); realizar estudos a fim de baratear a construção habitacional; financiar indústrias de materiais de construção.

O primeiro governo da ditadura, de Castello Branco (1964-1967), observou-se que seu ministro do Planejamento e da Coordenação Econômica, Sr. Roberto Campos, preocupou-se com o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) objetivando aumentar a construção de casas em sintonia com a valorização do capital privado e focou na elaboração do Banco Nacional da Habitação (BNH) através da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que instituiu o Plano Nacional da Habitação e criou o Banco Nacional da Habitação, este objetivando: i) coordenação da política habitacional e do financiamento para o saneamento; ii) difusão da propriedade residencial, especialmente para as classes menos favorecidas; iii) melhoria do padrão habitacional e eliminação das favelas; iv) redução do preço da habitação; v) melhorias sanitárias da população; vi) estímulo à poupança privada e, conseqüentemente, ao investimento; vii) aumento de investimentos nas indústrias de construção civil, de material de construção e de bens de consumo duráveis; viii) aumento da oferta de emprego, visando a absorver mão-de-obra ociosa não especializada; ix) criação de pólos de desenvolvimento como conseqüente melhoria das condições de vida nas áreas rurais. Isso tudo não deixa de ser ações sociais na habitação.

Sobre os recursos, o BNH investia em três áreas básicas, a saber: a) habitação e operações complementares habitacionais; b) desenvolvimento urbano; e c) operações complementares especiais, ou seja, financiamento de materiais de construção. Até 1976, 20 subáreas distintas compunham as três grandes áreas de atuação do banco. Ele também criou o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que até hoje é utilizado para subsidiar imóveis.

De forma semelhante ao governo de JK, ocorreu com os governos de José Sarney (1985-1990), Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1995) sendo marcados por políticas altamente pontuais nas quais, apesar de o discurso oficial priorizar as classes historicamente excluídas, pouco se produziu efetivamente para resolver o problema habitacional.

Objetivando o barateamento da habitação, o Estado direcionou ações de financiamento e produção direta de moradias através dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e da Fundação da Casa Popular (FCP), que foi o primeiro órgão a centralizar a questão da habitação e a representar o reconhecimento de que o Estado brasileiro tinha obrigação de enfrentar, por meio de uma intervenção direta, o grave problema da falta de moradia (BONDUKI, 1994).

Neste cenário, foi criado o primeiro órgão nacional, a Fundação da Casa Popular, cujo objetivo era prover residências para a população pobre, se tratando de uma resposta social num contexto de fortes pressões dos trabalhadores.

Já o Plano Nacional de Habitação, faz-se importante demarcar que foi criado num período de ditadura militar, no início do governo de Castello Branco, marechal articulador do golpe. Por se tratar de política urbana gerida num regime militar, a concepção de política urbana, no contexto ditatorial, limitava o planejamento urbano enquanto solução para o <caos= urbano, além de controlar o crescimento das favelas e ocupações irregulares. Portanto, a política da habitação deste período centrou-se na produção de moradias e obras de infraestrutura na cidade legal (formal) (MARICATO, 1997). Assim, durante o contexto de ditadura militar, as ações públicas voltadas para as vilas e favelas foram sufocadas; os movimentos sociais e as associações foram reprimidos, lançados na ilegalidade e impedidos de atuar; os favelados, bem como suas ocupações e associações, passavam novamente a ser tratados como problema de polícia (MOTTA, 2011). Este cenário se estendeu até 1985, quando as lutas políticas pelas <Diretas Já= tomaram as ruas do país. A efervescência da população e a luta organizada pôs fim ao período ditatorial. Igualmente, o Banco Nacional de Habitação, que coordenava o Sistema Brasileiro de Habitação, foi extinto (no ano de 1986, um ano após o fim do regime ditatorial). A extinção se deu sobretudo devido ao abandono da questão social, havendo o direcionamento da habitação para outros setores que não o prioritário, ou seja, aqueles de menor renda. Além disso, a grande desarticulação entre os projetos habitacionais e a política urbana, assim como as inserções urbanas periféricas, desconsiderando peculiaridades de cada região brasileira, foram fatores determinante para a extinção do BNH. (BONDUKI, 2008; MEDEIROS, 2010). Sobre este momento, Bonduki (2008, p. 75) afirma

Com o fim do BNH, perdeu-se uma estrutura de caráter nacional que, mal ou bem, tinha acumulado enorme experiência na área, formado técnicos e financiado a maior produção habitacional da história do país. A política habitacional do regime militar podia ser equivocada, como já ressaltamos, mas era articulada e coerente. Na redemocratização, ao

invés de uma transformação, ocorreu um esvaziamento e pode-se dizer que deixou propriamente de existir uma política nacional de habitação.

Por outro lado, e, com o fim da ditadura, os movimentos populares ganharam voz e passaram a lutar por moradia, exigindo a ampliação da participação dos municípios na questão da habitação, acentuando a tendência de descentralização da política habitacional. Em contraposição à centralização característica do BNH, o processo de democratização favoreceu a emergência do poder local como principal interlocutor na formulação e implementação de políticas e programas sociais, tendo em vista a proximidade com as demandas da população.

Neste quadro, emerge um amplo conjunto de experiências municipais de habitação de interesse social, realizadas a partir da redemocratização do país. Depois do período de centralização e homogeneização da forma de intervenção na habitação social, ocorre, nas esferas municipal e estadual, uma fase de atomização de experiências, com grande heterogeneidade, marcada pela diversidade de iniciativas, mas pouco articulada em decorrência da ausência de uma política nacional. (BONDUKI, 2008, p. 77).

No contexto de 1988, período de formulação da Constituição, sabe-se que a realidade foi de efervescência dos movimentos sociais equacionados em fragmentos de uma mesma luta: direitos sociais. Os movimentos populares que reivindicavam o direito à cidade nasceram no bojo do autoritarismo militar e, assim como as demais facetas das organizações da época, lutavam contra a ordem social estabelecida na ditadura. Com a democratização, os movimentos sociais com pauta na questão urbana continuaram atuando de forma reivindicativa, culminando na conquista do capítulo constitucional nos artigos 182 e 183, que estabelecem que a propriedade urbana para exercer sua função social deve atender às exigências de ordenação social (COSTA, 2013).

Já no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi concebido o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), em 1999, que se mostrou positivo do ponto de vista socioespacial por ter conseguido produzir conjuntos habitacionais em áreas centrais, incluindo algumas reformas de edifícios ociosos no centro de São Paulo por meio do PAR-Reforma (TSUKUMO, 2007).

Como fase de maior desenvolvimento, formulação e implementação da Política Habitacional brasileira, destaca-se o mandato do presidente Lula (2003-2010). A eleição de Lula para Presidente da República em 2002 estava ligada a um desejo de que o ciclo de reformas neoliberais chegasse ao fim. A mobilização de setores significativos da sociedade impulsionou

as lutas e as reformas de base. As ideias de democracia e justiça social se tornaram dominantes, sendo alvo de lutas da sociedade civil organizada. Este ciclo político teve a frente os intelectuais da esquerda, que passaram a fazer críticas acerca da elevada concentração de renda, ganhando corpo à transição democrática brasileira. Este ciclo é lembrado como um período de conquistas democráticas em função das lutas sociais, exigindo do Estado estratégias oficiais de enfrentamento das necessidades da população, sendo as políticas sociais o principal instrumento (SPOSATI E COL., 1998).

Durante o governo Lula, houve clara continuidade da política macroeconômica de Fernando Henrique Cardoso (Passos e Guedes, 2015). Por outro lado, a expectativa para o governo Lula era que o ciclo de reformas neoliberais se esgotasse e que se formasse uma nova esfera pública, em que as políticas sociais seriam priorizadas com base em novas formas de legitimação (SOBOTKA, 2006). Lula tinha como uma de suas principais propostas a formulação e consolidação de uma estrutura política, financeira e institucional que priorizasse ações inovadoras no referido setor, dando grande ênfase na inclusão das classes populares. Antes mesmo de sua eleição, o presidente Lula já havia, junto ao seu Instituto Cidadania, formulado o Projeto Moradia, um projeto que contou com a participação de ONGs, universidades, movimentos sociais e outros ligados a questão habitacional. Como um desdobramento da PNH, formulou-se também o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que, como afirma Bonduki (2009) tinha por objetivo planejar, no médio e no longo prazo, as ações públicas e privadas necessárias ao equacionamento da questão habitacional brasileira. O PlanHab propunha grande diversidade de soluções habitacionais em acordo com os distintos tipos de municípios, diferenciando regiões metropolitanas, grandes, médias e pequenas cidades (KRAUSE et al, 2013).

Assim, a Política Habitacional de caráter nacional foi retomada, especialmente a partir da criação do Ministério das Cidades, em 2003, e com a Política de Habitação de 2004. Destacamos como elemento fundamental na construção de uma nova política habitacional (e urbana), a construção do Conselho Nacional das Cidades na primeira Conferência Nacional das Cidades e que, conforme fundamentado no início desta discussão, se deu num contexto participativo, de baixa pra cima (Bonduki, 2008). Os espaços de discussões e deliberações foram fortalecidos e a questão da moradia permaneceu evidenciada, enquanto prioridade na agenda pública do Estado.

Assim, foi especialmente na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, nos anos de 2003 a 2010, que a Política Habitacional vivenciou sua era mais importante, por meio

da implantação de uma série de políticas de inclusão social, com destaque para o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), considerado o maior programa de habitação do Brasil (MELO, 2009), sendo constituída enquanto Política de Estado para habitação (MOTTA, 2011).

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) foi uma estratégia anticíclica que, por meio de aporte massivo de recursos públicos, previa o estímulo as atividades econômicas do setor da construção civil em toda a sua cadeia. Ao contrário do que se vinha construindo até então, o PMCMV baseiava-se exclusivamente na promoção privada de unidades habitacionais, sendo responsabilidade do poder público o mero repasse de recursos, ficando clara, mais uma vez, a primazia do mercado nesse setor. Além de seu objetivo social, o Programa, ao estimular a criação de empregos e de investimentos no setor da construção, também foi uma reação do governo Lula à crise econômica mundial do fim de 2008, com o desequilíbrio na economia dos Estados Unidos. Merece destaque o processo abrangente de participação popular, especialmente através da Conferência Nacional das Cidades, o qual, por sua vez, aprovou a Política Nacional de Habitação (PNH), sendo fruto de intensas lutas sociais.

A partir de 2016, os recursos do Ministério das Cidades para a contratação do PMCMV destinado ao público alvo de baixa renda foram reduzidos. Isto se deu antes de os governos de Dilma Rousseff (2011-2016) adotar o chamado ajuste fiscal nas contas públicas comandado pelo Ministério da Fazenda. As contratações de unidades do PMCMV dependiam do empenho dos municípios e dos Estados, visto que são organizadores das demandas por habitação popular e parceiros diretos do Governo Federal na execução dos imóveis.

O retrocesso nas políticas habitacionais se intensifica durante o governo de Michel Temer(2017-2018), com destaque para a redução drástica de orçamento para desenvolvimento urbano e a desaceleração do crédito habitacional. Contratou-se a construção de moradias pelo PMCMV apenas para as famílias com renda entre R\$ 2.351 e R\$ 6.500(equivalente às faixas dois e três do programa). Quanto a terceira fase do PMCMV, que deveria chegar a 2 milhões de imóveis até 2018, não foram realizadas e não foram aprovados o Conselho das Cidades e suas instâncias de participação. O diálogo entre Ministério das Cidades e sociedade civil foi reduzido.

Atualmente, na gestão do presidente Jair Bolsonaro, a questão da moradia não vem sendo priorizada. O desmonte da política habitacional, consolidada especialmente a partir da extinção do Ministério das Cidades, no 1º dia do mandato eletivo de Bolsonaro, impacta diretamente milhares de famílias excluídas do acesso à moradia digna e, sobretudo, do direito

à cidade. <No governo petista,o investimento anual no PMCMV girava em torno de R\$7 bilhões. Em 2019, no governo Bolsonaro, o aporte baixou para R\$4,6 bilhões e, ou seja, um corte de quase R\$2 bilhões=. (MARICATO, 2019).Neste contexto, o desmantelamento da Política Habitacional tende a retomar a discussão da habitação enquanto mercadoria na sociedade do capital, sendo o Estado instrumento eficaz de reprodução do capital.

No escopo deste trabalho, não pretendemos repertoriar a evolução históricadas políticas públicas habitacionais no Brasil. Entretanto, considera-se necessário relembraresse processo em uma breve síntese, conforme acima demonstrado. Consideramos importante compreender o período histórico, político e econômico brasileiro, levando em consideração o contexto em que a política habitacional é pensada. Sobre isso e, objetivando apresentar o contexto desta política, apresentamos o quadro abaixo identificando os trêsgrandes períodos de políticas habitacionais, estruturados a partir das instituições que lhes dãoosporte, a saber:

<b>PERÍODO</b>	<b>GOVERNOS</b>	<b>INSTITUIÇÕES</b>	<b>CARACTERÍSTICAS</b>
<b>DESENVOLVIMENTO SMO</b> 1946-1963	Getúlio Vargas(1930-1945)	Instituto deAposentadorias ePensões-IAPs(1934)	Primeiros passos paraintercessão na oferta demoradia
	Eurico Gaspar Dutra(1946-1951)	Fundo da Casa PrópriaFCP(1948)	Assistir a população excluídado mercadoformal
	Juscelino Kubitschek(1956-1961)	Plano deAssistência HabitacionalPAH (1961).	Baseava-se na proporçãoentre a prestação dofianciamento e o salário mínimo.
<b>PERÍODO BNH</b> 1964-1985	Castello Branco(1964-1967)	Sistema Financeiro deHabitaçãoSFH(1964). Banco Nacional deHabitaçãoBNH(1968). Instituto Nacional dePrevidência Social - INPS(1966).	Coordenar a políticahabitacional dos órgãos públicos; Orientar a iniciativa privada incentivando a construção demoradiaspopulares; Financiar a casa própria eextinguir as favelas.



	Sarney(1985-1990)	BNH	Extinto BNH (1986) Sobrecargando CEF
CONTEMPORÂNEO 1990-2022	Itamar(1992-1995)	Habitar Brasil Mora Município	Para município com mais de 50 mil habitantes. Para município de pequeno porte.
	FHC(1995- 2003)	Cred- Mac Cred- Casa Programa de Arrendamento Residencial - PAR	Crédito para construção e aquisição de materiais de construção.
	Luís Inácio Lula da Silva(2003-2011)	Ministério das Cidades Fundo Nacional de Habitação 3 FNH Programa de Aceleração do Crescimento 3 PAC Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS PMCMV/PMCMVR	Mudar cenário da política de habitação. Destinar recursos para grandes obras de infraestrutura.  Diminuir o déficit habitacional.
	Dilma Rousseff(2011-2016)	—	Início de queda no investimento em habitação
	Michel Temer(2017-2018)	—	Alta queda no investimento em habitação
	Jair Bolsonaro (2019-2022)	Ministério do Desenvolvimento Regional Programa Casa Verde e Amarela	Corte de 75% dos recursos Inibição da política habitacional

### 3.3 A questão habitacional no Município de Fortaleza

Conforme já refletido ao longo desta dissertação, a moradia é um bem indispensável ao ser humano e aparece nas cidades como um problema complexo de organização espacial. A necessidade de moradia exige a intervenção do Estado, muitas vezes contraditória. Uma das contradições centrais que se aparece no setor imobiliário e habitacional ocorre através da <cidade legal= x <cidade ilegal<sup>1</sup>= . Como exemplo disso na produção do espaço urbano, essa contradição é a fonte geradora de exclusão e de desigualdades no acesso à habitação. Em Fortaleza, a questão da habitação precária é um problema que se coloca no contexto urbano, do mesmo modo que em outras cidades brasileiras. No Rio de Janeiro, por exemplo, os primeiros aglomerados de favela datam do século XIX, de acordo com Blanco Junior (2006). Como já discutido, a industrialização brasileira desencadeou um processo de urbanização das cidades, deixando exposta e agravando a questão habitacional. Em Fortaleza, entretanto, o problema habitacional é anterior a nossa industrialização tardia. Nos dias atuais, o déficit habitacional brasileiro ainda é um grande desafio, o que demonstra a insuficiência das políticas sociais especialmente devido à perversidade do modelo econômico. As políticas públicas buscaram de diferentes modos, no decorrer do tempo, corrigir a questão da habitação. Iniciou com a remoção de favelas para a periferia da cidade e posterior construção de grandes conjuntos habitacionais, supostamente para atender à população de baixa renda, excluída do mercado imobiliário formal. Posteriormente, outras políticas, baseadas na reurbanização de favelas, mutirão e construção de conjuntos habitacionais, foram desenvolvidas.

No contexto de urbanização acelerada e de informalidade que a desigualdade nas cidades, a violência urbana e, sobretudo, a crise habitacional das cidades brasileiras deve ser situada. Em 2019, o déficit habitacional brasileiro estimado foi de 5,876 milhões de domicílios (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021, p. 133). A cidade de Fortaleza, por sua vez, é responsável por parcela significativa desse déficit, uma vez que se trata de uma das cidades mais desiguais do Brasil e a desigualdade em uma sociedade na qual o acesso à terra, via de regra, depende de recursos financeiros, tem como consequência um contingente populacional expressivo que não consegue ter acesso ao direito à moradia. Como forma de tentar resolver o histórico problema de habitação na cidade, o município de Fortaleza se valeu sobretudo do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) como política central para a promoção do acesso

---

<sup>1</sup> Maricato (2003) ao classificar setores da cidade em <cidade em legal e ilegal=, refere-se aos espaços onde seus habitantes possuem o termo de propriedade da terra (cidade legal) e onde seus moradores não possuem a posse legal da terra, em geral, residentes em áreas de ocupação (cidade ilegal).

à Habitação de Interesse Social (HIS). Ocorre que pesquisas desenvolvidas tanto em âmbito local (PEQUENO; ROSA, 2015, p. 160), como em âmbito nacional (ROLNIK, 2015) sugerem que o PMCMV gerou diversas consequências negativas no que diz respeito ao direito à moradia, notadamente quanto à criação de imensos conjuntos habitacionais nas periferias das cidades, aumentando o estresse sobre a já precária infraestrutura urbana e sobre a rarefeita rede de serviços públicos desses locais. Sobre isso, reforçamos que ao se falar em concretização efetiva do direito à moradia é necessário se falar também em acessibilidade, promoção da qualidade de vida urbana, disponibilidade de serviços públicos (segurança, saúde, educação, infraestrutura, etc), acesso ao meio ambiente equilibrado e, inclusive, dignidade cultural, no que diz respeito à habitação. Nesse contexto, a Administração Pública deve exercer importante papel de implementação de políticas públicas multidisciplinares e adequadas ao contexto social da moradia, buscando a emancipação econômica e social dos indivíduos e de suas famílias e não apenas assegurando o acesso à habitação.

Em Fortaleza, a ocupação da periferia deu-se inicialmente como uma forma de expansão do tecido urbano, em especial, no setor oeste, porção da cidade caracterizada pela presença de bairros populares. Conforme Souza (2006), as vias de acesso (eixos viários e ferroviários) da cidade orientaram e dimensionaram o crescimento da capital, também para a porção oeste, que se expandia por meio da habitação, assim <surgiam novos bairros através da aglutinação cada vez maior dos espaços periféricos= (SOUZA, 2006, p.151). Em Fortaleza, podemos citar o planejamento urbano conhecido como médico higienista como parte das primeiras atividades de reordenamento espacial. Com um discurso de zelo com a saúde da população, com a moral e <bons costumes=, as ações tinham como atribuição o bom funcionamento da cidade e de seu amoldamento aos novos e modernos tempos. Kowarick (1993) ressalta que a proliferação de doenças era atribuída aos miseráveis que residiam em cortiços. O fato passou a incomodar a classe detentora do capital que iniciou sérias exigências para o governo de solução. Os dirigentes apropriaram-se da situação e começaram ações de higienizar ou limpar os espaços urbanos retirando aqueles que julgavam responsáveis pela propagação de epidemias.

Souza (2006) refere que em Fortaleza, no século XIX e início do século XX, crescia para os setores oeste e sul, e de forma mais acentuada no setor norte. As classes mais ricas buscavam o centro da cidade. Posteriormente, já em meados do século XX, com a vinda das indústrias para a porção oeste e o aparecimento das favelas, as populações de renda elevada se afastaram do centro em direção ao setor leste, principalmente em direção ao bairro Aldeota.

No que tange a historicidade de Fortaleza, verifica-se que foram realizados seis planos urbanísticos, a saber: o Plano de Remodelação e Extensão de Fortaleza (Plano Nestor de Figueiredo, de 1933), o Plano Diretor para Remodelação e Expansão de Fortaleza (Plano Saboya Ribeiro, de 1947), o Plano Diretor de Fortaleza (Plano Hélio Modesto, de 1962), Plano Diretor Físico (Plandirf, de 1972), o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDU, de 1992) e o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor, de 2006). Em suma, até o ano de 2006, quando foi implementado o PDPFor, a preocupação era, em especial, organizar o espaço urbano conforme fosse mais viável o acesso não só de mobilidade humana, mas do escoamento de mercadorias. O movimento de luta pela reforma urbana começou a exigir a participação da sociedade civil nos Planos Diretores posto que não se percebia serem atendidos seus anseios e demandas. Vale ressaltar que esses movimentos reivindicavam a discussão acerca da construção e aprovação de um novo Plano Diretor junto à sociedade civil e Estado.

A partir de 2009, foi promulgada a lei complementar municipal nº 62 de 2009, que instituiu o PDPFor, que determina expressamente que é dever do município desenvolver uma política habitacional direcionada à concretização do direito à moradia adequada. A legislação urbanística municipal passou a ser inspirada pelo Estatuto da Cidade, cujo eixo é a concretização de direitos fundamentais via política urbana. Quando se analisa os artigos 5º (diretrizes da política de habitação e regularização fundiária) e 6º (ações estratégicas prioritárias da política habitacional e de regularização fundiária), do PDPFor, observa-se que as diretrizes do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais dialogam bastante com a legislação municipal. Defende-se a ideia de que o direito à moradia adequada é muito mais do que <um teto e quatro paredes=. Como já exposto, o PMCMV se tornou a principal política pública no que diz respeito à HIS em Fortaleza. Rolnik (2015) e Pequeno e Rosa (2015), apontam como críticas ao programa, sobretudo, o fato de que o PMCMV se concentrou no fornecimento em massa de habitação, considerando muito pouco as outras dimensões do direito à moradia. Além disso, o Programa teve como consequência o esvaziamento de políticas públicas desenvolvidas em âmbito municipal, em proximidade maior com as demandas locais e, em tese, mais aptas a desenvolver políticas de HIS mais diversificadas e adequadas à realidade local. O PMCMV, por outro lado, sobretudo para a faixa 1, oferecia aos beneficiados habitações padronizadas, muitas vezes inadequadas, tendo em vista as diversas configurações familiares existentes e localizadas nas periferias carentes de infraestrutura e serviços públicos.

Atualmente, a porção sudeste da cidade tem recebido significativa procura por parte das classes média e alta da cidade, constituindo assim bairros nobres neste setor da cidade.

Souza (2006) afirma que a construção do Shopping Center Iguatemi, em 1982, atraiu as classes média e alta, tornando o bairro Água Fria (localizado nesta área da capital) numa grande área de expansão urbana e de valorização fundiária. A construção de empreendimentos de grande porte passou a se localizar em terras periféricas, segundo Silva (1992), devido ao alto custo das terras mais centrais e à falta de lotes que abrigassem os grandes estabelecimentos. É neste setorda cidade onde se desenvolve o processo de <suburbanização tardia=. Há, ainda, muitos vazios nesta área, o que revela a prática da especulação fundiária. O processo de periferização da habitação, aliado a outros fatores, tem resultado no processo de segregação sócio-espacial em Fortaleza. Estudos passados defendiam a existência de duas Fortalezas, onde em um lado da cidade (zona leste), encontravam-se marcas da opulência, enquanto no outro (zona oeste), apresentavam-se as marcas da pobreza e da injustiça. No entanto, estudos mais recentes revelam que o conflito entre a população com diferentes níveis de renda pelo uso da terra urbana ocorre em toda a cidade, pois em todo seu território residem ricos e pobres, embora ainda de forma concentrada em bairros da cidade, em um misto de opulência e miséria, tal como observaram Araújo e Carleial (2003), a respeito das contradições sócio territoriais em Fortaleza. Fortaleza abriga todas as diferenciações decorrentes de um arrasador processo de concentração de renda. De acordo com Carlos (2003, p.55) a <[...] produção espacial é diferenciada e contraditória, conferindo valores de uso e, conseqüentemente, formas de acesso diferenciado, logo segregados=. Campanário (1984) constata a divisão do espaço urbano em termos de serviços e equipamentos, revelando o ato de uma economia política comandada pelo Estado e agentes imobiliários: Uma importante contradição do capitalismo urbano atual pode ser detectada. As classes populares dependem cada vez mais dos equipamentos e serviços públicos para sua reprodução. No entanto, a forma atual de suprir as comunidades de tais equipamentos e serviços traduz-se, imediatamente, numa altamente especializada divisão do espaço urbano que reservasuas unidades de reprodução pior equipadas justamente para aqueles que são menos favorecidos em seus rendimentos (CAMPANÁRIO, 1984, p.29). A formação de novas centralidades foi, principalmente, fruto da urbanização, não obstante o processo de industrialização que ocorreu na cidade na década de 1950. <A cidade vai crescendo, centros secundários de serviços vão surgindo em bairros, que formam novos focos de valorização do espaço urbano. O crescimento urbano implica necessariamente uma reestruturação do uso das áreas já ocupadas= (SINGER, 1982a, p.29). Os grupos da população de melhor poder aquisitivo acompanham tal movimento, buscando bairros centrais de melhores condições de moradia, infra-estrutura e serviços, visto

que, em grande parte, <os serviços urbanos se irradiam do centro à periferia, tornando-se cada vez mais escassos à medida que a distância do centro aumenta= (SINGER, 1982a, p.29).

A insuficiência de meios para comprar ou alugar uma casa, faz com que muitas famílias busquem moradias em setores da cidade onde o solo urbano é mais barato ou recorram ao Poder Público. Quem dispõe de recursos pode escolher onde morar, mas quem não dispõe, ou mesmo quem dispõe de pouco, se obriga a morar em áreas periféricas, ainda consideradas de pouco valor.

Corrêa (2001) afirma que a segregação parece constituir-se em uma projeção espacial do processo de estruturação de classes, sua reprodução, e a produção de residências na sociedade capitalista. A segregação sócio-territorial revela o problema habitacional vivido pela parcela pobre da população nas metrópoles brasileiras, visto ser a habitação a forma mais visível da segregação. As ocupações e loteamentos irregulares se multiplicam diariamente na periferia das cidades, abrigando a população de baixa renda, que vive em condições precárias, negando de seus direitos básicos, a moradia, comprometendo sua qualidade de vida e aumentando o déficit habitacional brasileiro. A problemática habitacional influencia e é consequência da organização e valorização do espaço urbano de Fortaleza, tal como ocorre em outras metrópoles. A paisagem de contrastes é percebida em um passeio pela cidade, onde as contradições estão expostas e as classes mais ricas tendem a se isolar, auto-segregar. Para Corrêa (2001) a auto-segregação se traduz nos altos muros, segurança particular e possibilidade de uso exclusivo de certos serviços, como lazer. No entanto, esta ação não se restringe apenas às classes ricas, pois a população de rendas média e baixa também vem seguindo este padrão de isolamento. O espaço urbano, deste modo, é construído de acordo com as condições sócio-econômicas de seus habitantes. Assim, aqueles que se obrigam a morar em áreas desprovidas de bens e serviços, devido a suas condições de renda e de poder, convivem com ambientes que apresentam carência de infra-estrutura, com precárias condições de vida, impedindo assim um habitar com dignidade.

Sabatine (2004) coloca a possibilidade de muitas famílias da classe média e alta preferir em localizações residenciais mais segregadas, por acreditarem que a exclusão de outros grupos sociais é um requisito para a revalorização de suas propriedades. <[...] para uma perspectiva marxista, o problema da escolha do lugar de residência não poderia ser reduzido exclusivamente às relações de mercado, ele remete à dimensão de força existente entre as classes sociais= (ABRAMO, 2001, p.59-60).

Fortaleza possui 2.703.391 habitantes e em cerca de três décadas sua população quase triplicou. Contudo, um grande salto populacional de aproximadamente 65% ocorreu entre as décadas de setenta e oitenta (Tabela 1), período de intensa urbanização e expansão da capital, processos acompanhados de diversos problemas urbanos.

<b>POPULAÇÃO RESIDENTE EM FORTALEZA</b>	
<b>ANO</b>	<b>POPULAÇÃO</b>
1970	857.980
1980	1.307.608
1991	1.768.637
2000	2.141.402
2020	2.703.391

Tabela 1: População residente em Fortaleza (1970 a 2020) Fonte: IBGE (2020)

Segundo o sítio eletrônico oficial da Prefeitura de Fortaleza, com o objetivo de adequar a administração municipal às diretrizes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, o município empreendeu reforma administrativa a qual, por meio da lei complementar municipal nº 196 de 2014 extinguiu a Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza e transferiu toda a sua estrutura para a Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza, criada por meio da lei complementar municipal nº 176 de 2014 (FORTALEZA, 2014a), mantendo-se, contudo, a sigla HABITAFOR.

A HABITAFOR, que hoje é órgão do município, pertencente à administração direta, foi outrora uma fundação. A fundação foi criada em 2003 durante a gestão de Juraci Vieira de Magalhães, por meio da lei municipal nº 8.810. A HABITAFOR nasceu com as funções de elaborar e planejar projetos relacionados a HIS, gerir o Conselho Municipal de Habitação Popular (COMHAP), o Fundo de Terras e o Fundo de Apoio aos Programas de Habitação e demais instrumentos ligados ao desenvolvimento da política de HIS do município (FORTALEZA, 2018b).

Cabe à HABITAFOR, por meio dos programas sociais, a promoção da requalificação de áreas degradadas, do saneamento ambiental, da regularização fundiária de assentamentos precários, da urbanização de favelas e a produção de unidades habitacionais (FORTALEZA, 2013c, p. 178).

De acordo com matéria extraída do Jornal O Povo <sup>2</sup>, somente em Fortaleza são mais de 800 assentamentos precários, chamadas favelas, cortiços e mesmo os conjuntos habitacionais feitos pelo Estado, mas com déficit de infraestrutura básica. Sobre isso, concluímos que o problema de não ter a casa é enorme, mas a moradia precária é um problema tão grande quanto. De acordo com dados da Secretaria das Cidades do Ceará, o Estado depende da atuação do Governo Federal para redução do déficit habitacional. Os dados revelam que, desde o início do programa no governo Cid Gomes (2009 - 2014) passando pelos anos do atual governo de Camilo Santana, aproximadamente 65 mil moradias foram entregues no Estado pelo Minha Casa, Minha Vida (MCMV). No entanto, essa evolução tem sido lenta. A pesquisa projeta que, até 2030, o Nordeste vai demandar 3.252 milhões de unidade habitacionais na região. Somente o Ceará precisará de 507 mil casas.

De acordo com a Defensoria Pública<sup>3</sup> do Estado do Ceará, em 2019, pelo menos 130 mil famílias de Fortaleza residiam em moradias com estrutura inadequada, compondo o déficit habitacional da cidade. Sobre isso, a Secretaria de Habitação do Município de Fortaleza (HABITAFOR), responsável por implementar as ações a nível municipal, esclarece que o sistema de sorteio eletrônico de moradias populares da Prefeitura de Fortaleza conta com 160 mil inscrições, e que esse <não representa necessariamente um déficit, mas pessoas que desejam ser atendidas pela política habitacional=. Falta de lugar salubre para residir, pedidos de aluguel social e ações contra desapropriação lideram atendimentos de fortalezenses no órgão. Só no ano de 2019, foram 1.147 solicitações, entre pedidos de aluguel social, regularização de ocupações, desapropriações e demolições de domicílios, indenizações, e assistência a famílias expulsas por facções criminosas e a pessoas vivendo em áreas de risco. Em 2017 e 2018, foram 3.328 atendimentos realizados no Núcleo de Habitação e Moradia (Nuham).

#### **4. TRABALHO SOCIAL: PERSPECTIVAS HISTÓRICAS E CONTEMPORÂNEAS**

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,

---

<sup>2</sup><https://mais.opovo.com.br/jornal/economia/2020/12/21/deficit-habitacional-no-ceara-chega-a-335-3-mil-unidades.html> acessado em 10 de agosto de 2022

<sup>3</sup><https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2019/09/07/fortaleza-tem-deficit-habitacional-de-130-mil-moradias-aponta-defensoria-publica.ghtml> acessado em 10 de agosto de 2022



pesquisando sobre as condições de moradia, as situações sanitária, econômica e moral (situação civil, promiscuidade, alcoolismo, desocupação etc.) dos moradores de favelas=. 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 para a existência de muitos problemas, como a delinquência, a corrupção dos costumes= (IAMAMOTO; CARVALHO, 2008, p. 206). No período destacado acima, percebe-se a raiz 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 participação popular e a inclusão social trazem 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). 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).

Deste modo, 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 Companhias de Habitação (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).

Segundo Paz e Taboada (2010), o TS na política habitacional brasileira se ampliou a partir dos anos de 1950, com a intensificação do processo de urbanização no Brasil. Segundo Gomes e Pelegrino (2005), o Serviço Social é uma das profissões que desde o início integrou as equipes do TS, atuando desde a década de 1940, nos programas voltados às favelas, áreas que mais receberam a população de outras regiões mais pobres do país, em virtude do processo de industrialização. Nesse contexto, a atuação do Serviço Social destacou-se por ações educativas e pela prestação de serviços, orientados por uma perspectiva disciplinadora dos cidadãos. Conforme expõe Paz (2016), particularmente, no período entre 1940 e 1950, o TS se orientava por uma concepção conservadora e higienista. Deste modo, por meio de ações disciplinadoras e educadoras, as equipes buscavam realizar a erradicação das favelas e as remoções. O TS integrou a Política de Habitação e Saneamento, desde sua criação, pelo BNH, em 1964, desenvolvendo-se nas COHABs. Segundo Paz e Taboada (2010, p. 46) apresentava

[...] um caráter mais <administrativo=, pois se preocupava com a seleção da demanda, o acompanhamento da adimplência dos mutuários e a organização comunitária, especialmente com a constituição de Associações de Moradores nos Conjuntos Habitacionais, para que essas pudessem administrar os espaços comunitários construídos nos conjuntos habitacionais (centros comunitários através de comodatos). Desde os anos 1960, observa-se a presença da interdisciplinaridade na composição das equipes, restrita aos profissionais da área de humanas, incluindo especialmente sociólogos, psicólogos, pedagogos e assistentes sociais. No entanto, é significativa a predominância dos profissionais da área de Serviço Social que trazem para esta atuação referências teórico-metodológicas e compromissos ético-políticos, construídos pela profissão num movimento de luta contra as bases conservadoras e tradicionais da profissão.

Assim como nas COHABs, o Trabalho Social (TS) foi executado também nos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs), com objetivo de oferecer orientação às cooperativas, por meio de <[...] elaboração de projetos, regularização jurídica e fundiária, seleção dos candidatos, construção e entrega das obras e assessoria técnica e social, destacando-se entre eles a presença de assistentes sociais= (PAZ; TABOADA, 2010, p. 46).

O TS neste momento tinha função o acompanhamento aos mutuários, desde a constituição da Cooperativa Habitacional até a mudança para a nova unidade habitacional. Conforme Pimentel (2012), o TS nos INOCOOPs caracterizou-se pela ausência de uma ação politizada, limitando-se à adaptação dos mutuários a nova moradia e no acompanhamento dos moradores para evitar a inadimplência.

Lembram Paz e Taboada (2010) que no 1º Encontro dos INOCOOPs, em 1972, o TS constituiu-se ponto de pauta. Foi resultado deste encontro a estruturação das equipes e a definição de suas diretrizes e metodologia do TS. Outra

importante conquista, diz respeito à contratação de equipe técnica própria, com a implantação do Subprograma de Desenvolvimento Comunitário (SUDEC), a partir do qual se instituiu o TS nos programas geridos pelo BNH.

Nesse contexto, o TS passou a ser exigência nos Programas Habitacionais das Companhias de Habitação e nos Programas de Cooperativas Habitacionais e nos Programas voltados às famílias de baixa renda: Programa de Erradicação da Sub-Habitação (PROMORAR), João de Barro, Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) e Programa de Saneamento para População de Baixa Renda (PROSANEAR) (PAZ; TABOADA, 2010).

Os programas citados instituem uma nova realidade para a habitação no país, tendo em vista que não objetivavam a construção de moradias, mas a urbanização de favelas, opondo-se, assim, às remoções até então realizadas. Nesse período, o TS adquire uma perspectiva crítica (PIMENTEL, 2011), realizando intervenções diretas nas favelas e suas comunidades. A partir daí, configurou-se com a proposta de participação e protagonismo social do mutuário.

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)

De acordo com Paz e Taboada (2010), na segunda metade dos anos de 1970, entraram em foco os programas habitacionais destinados à população com renda mensal inferior a três salários mínimos. Os técnicos do TS tiveram papel fundamental na organização dos movimentos de moradias, incentivando e capacitando a população para as ações de reivindicação. Na década de 1980, os profissionais se posicionaram contra as remoções, haja vista o deslocamento das famílias para áreas distantes, num total desrespeito a todas as formas de efetivação de direitos dos beneficiários (PAZ; TABOADA, 2010). Os profissionais se vincularam aos movimentos sociais de luta por melhores condições de reprodução social da classe trabalhadora. Muitos profissionais envolvidos com o trabalho social foram assim influenciados pelas diversas bandeiras de luta, o que proporcionou uma análise crítica dos processos de implementação do trabalho social. Portanto, de acordo com Paz e Taboada (2010), o que se verificou foi 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).

A tônica da ação dos profissionais, que atuavam em programas habitacionais, era o incentivo à organização de comissões demoradores, 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).

Em 1986, com a extinção do BNH, os investimentos na área habitacional foram expressivamente reduzidos. Esta medida foi tomada sob o argumento de conter os gastos públicos. Sobre isso, Azevedo (1988) argumenta que não houve elaboração de estratégias eficientes voltadas para essa área e, conseqüentemente, o TS na habitação perdeu expressividade e vigor, passando a atuar como contrapartida de estados e municípios, após a criação do Programa Habitar Brasil.

No final do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, o TS executado junto aos programas e/ou projetos com recursos do OGU voltou a ser uma exigência, passando o governo federal a incluir nos custos do empreendimento os recursos para o seu

desenvolvimento. A principal dificuldade, porém, residia na dependência de aprovação dos recursos através de emendas parlamentares (PAZ; TABOADA, 2010).

Pimentel (2012) destaca que o Programa, através do Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais, acabou por estabelecer um modelo para o TS, conhecido como <Participação Comunitária=, adotado nas intervenções de urbanização de favelas e dos chamados assentamentos subnormais. Nesse ponto, o TS já deveria se desenvolver nas etapas antes, durante e após as obras, estruturando-se sob os eixos de mobilização e participação comunitária; educação ambiental, sanitária e patrimonial; e geração de trabalho e renda.

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). Em 2004, com a Política Nacional de Habitação, ainda no governo Lula, o TS ganha outra dimensão, constituindo parte obrigatória dos projetos de intervenção habitacional e, dessa forma, configura-se como atividade essencial a ser realizada com as famílias beneficiadas pelos projetos. As ações adquirem um caráter mais abrangente, sendo que se iniciam antes da obra e continuam após a mudança dos moradores. Com essa obrigatoriedade nos investimentos em habitação, especialmente com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o PMCMV, uma série de projetos de intervenções foi desenvolvido nos vários municípios brasileiros (BRASIL, 2011a).

Conforme as orientações da Portaria n° 21, de 22 de janeiro de 2014, o TS é definido como

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

De acordo com a normativa citada, o TS deve ser desenvolvido nas intervenções de habitação e saneamento, objetos de operações de repasse ou financiamento firmadas com o setor público; nas intervenções de habitação objetos de operações de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos; nas intervenções do PAC; e em outras intervenções que envolvam deslocamento involuntário de famílias (BRASIL, 2014).

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.

No que se refere às intervenções de urbanização de assentamentos precários, o TS deve ser executado nos seguintes programas:

a) Programa Urbanização Regularização e Integração de Assentamentos Precários Ação Urbanização de Assentamentos Precários - Projetos Prioritários de Investimentos 3 PPI 3 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 3 Projetos Prioritários de Investimentos 3 PPI 3 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 - PRÓMORADIA 3 Modalidade Urbanização de Assentamentos Precários; e

e) Projetos Multissetoriais Integrados 3 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, Portaria 464/2018).

Assim sendo, as atividades do TS devem ser realizadas no âmbito dos seguintes eixos: mobilização, organização e fortalecimento social; acompanhamento e gestão social da intervenção; educação ambiental e patrimonial; e desenvolvimento socioeconômico. Sobre esta normativa, é importante demarcar que ela foi reeditada no ano de 2018. Como principal

diferença, nos casos previstos e devidamente justificados, com foco nos possíveis impactos do empreendimento no território e na urgência da intervenção, fica facultada ao Proponente/Agente Executor solicitar a dispensa de realização de Trabalho Social. O pedido deve ser assinado por técnico da área social e a dispensa deverá ser solicitada ao Agente Operador/Financeiro, que deverá emitir manifestação técnica, devidamente justificada, pela procedência ou não do pleito.

O resgate histórico do TS na habitação evidencia a sua retomada com a criação do MCidades, em 2003, como parte das discussões sobre uma nova PNH. No ano seguinte, a PNH foi aprovada, sendo legitimada com a criação do SNHIS/FNHIS, em 2005. Foi quando se estabeleceu a aplicação de, no mínimo, 2,5% do valor do investimento para ações de participação, mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e atividades ou ações de geração de trabalho e renda para a população atendida (BRASIL, 2011a).

Conforme a publicação sobre reflexões e debates do Seminário Internacional Trabalho Social em Intervenções Habitacionais (BRASIL, 2011a), realizado de 31 de agosto a 2 de setembro de 2010, em Brasília-DF, existem diversas experiências positivas de TS no país. Tais experiências são marcadas por peculiaridades teórico-metodológicas, relacionadas ao modelo de gestão local, ao tamanho da área da intervenção, ao número de famílias, a especificidades do projeto, à tipologia da unidade habitacional (horizontal ou vertical), a situações de risco e condições de acessibilidade, entre outras variáveis.

Outro aspecto importante do TS com a PNH se refere à atuação dos agentes envolvidos nesse processo que agora inclui a Caixa Econômica Federal, prefeituras e, por vezes, empresas licitadas pelo órgão gestor da habitação nos municípios. Realidade diferente dos períodos anteriores, quando as COHABs eram as principais responsáveis pela execução do trabalho. Concebido como elemento fundamental na implementação da Política de Habitação de Interesse Social, ao se considerar a realidade da população atendida e as características das áreas de intervenção, em correspondência com os princípios da PNH, é que se compreende a relevância do TS.

É indiscutível a ampliação dos investimentos em habitação de interesse social especialmente após a implantação do PMCMV. Porém, os objetivos socioeconômicos previstos na política dificilmente se efetivam. A cidade, pensada como um lugar de oportunidades (de emprego, qualidade de vida, diversidade cultural), é permeada por aglomerações de pessoas que convivem diariamente com a violência, a poluição, a degradação ambiental e a deterioração

dos direitos obtidos através de inúmeras lutas. Uma verdadeira negação do direito à cidade, conforme asseveram Maricato e Santos Júnior (2007).

Conforme já ressaltado, as ações do TS, a partir da criação do MCidades, passaram a ser orientadas através de instruções normativas do citado órgão, sendo suas equipes acompanhadas pela Caixa Econômica Federal (CEF), que possui papel central no financiamento do PMCMV.

Destaca-se que o TS na Política de Habitação de Interesse Social adquiriu importância e relevância a partir da PNH, instituída em 2004 e teve seu reconhecimento ampliado com a Portaria nº 21/2014-MCidades. O PMCMV, que existiu entre os anos de 2009 a 2021, foi um dos campos em que esse trabalho pôde ser visualizado de forma significativa, em termos quantitativos, considerando a grande quantidade de empreendimentos voltados para a faixa de 0 a 3 SM, construídos no país. Em 2021, como já esclarecido ao longo desta pesquisa, o PMCMV foi substituído pelo Programa Casa Verde e Amarelo. O referido programa, entretanto, representou uma inflexão da nova política de habitação e conseqüentemente na execução do TS, já que não adota os princípios e a concepção de direito à cidade, presentes na PNH.

#### **4.1 Trabalho Social em habitação e a importância da Participação Social**

Brasil (2010a, p. 80) explica que a autonomia, o protagonismo e a participação da população beneficiária representam 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.

Os diversos espaços de participação popular presentes no cenário atual das políticas públicas e sociais foram conquistas das lutas populares e configura-se como espaço democrático com potencial emancipatório. A participação social foi possível no Brasil a partir de 1970, quando as mobilizações sociais ganharam forças. A compreensão sobre o significado de participação social passou por intensas mudanças, de modo a acompanhar as transformações



que ocorreram no modelo de gestão pública aplicada no Brasil. A Constituição Federal de 88 possibilitou ressignificações na medida em que estabeleceu os direitos sociais e instituiu mecanismos de participação social.

A expressão participação social engloba, segundo Montoro (1992, p.23), a laboração organizada e responsável das múltiplas esferas da sociedade, na elucidação de problemas coletivos e na melhoria do bem de todos. A participação se realiza na compreensão de Alves (2013, p.25), quando consente que os indivíduos possam definir o que lhes dizem respeito, ora nas questões políticas, sociais, culturais ou econômicas.

Participação social, na concepção de Arnstein (apud Brasil, 2020) é o modo de se partilhar o poder, oportunizando aos cidadãos excluídos dos processos políticos e econômicos serem efetivamente incluídos como integrantes do planejamento do seu futuro. A compreensão sobre participação implica, na visão de Lima (1983, p.15) em ser ativa ou passiva; a participação pode ser ativa, quando os indivíduos participam efetivamente nas deliberações do aparelho institucional, ou passiva, quando os indivíduos fazem parte somente nos bens e serviços oferecidos pelo Estado. O nível de poder que o sujeito tem ao participar de um processo foi a maneira escolhida por Arnstein (apud Brasil, 2020) para identificar os modelos de participação. Através da demonstração de Escada de participação cidadã, a autora ordena os níveis de envolvimento do cidadão, como se ver no quadro, abaixo:

Nº	Degraus da escada	Níveis de participação
8	Controle cidadão	Níveis de poder do cidadão
7	Delegação de poder	
6	Parceria	
5	Pacificação	Níveis de concessão mínima de poder
4	Consulta	
3	Informação	
2	Terapia	Não participação
1	Manipulação	

Fonte: Adaptado de Arnstein (1969)

Sobre o quadro, identifica-se, de baixo para cima, duas situações (nº 1 e 2) em que o autor não reconhece como participação. Nos degraus 3 e 4 são analisados níveis de permissão reduzidos de poder, tendo os integrantes o direito a ouvirem e serem ouvidos, porém sem certeza

de que suas opiniões serão respeitadas pelos que possuem o poder. Somente nos três degraus acima, o indivíduo começa a ter poder de deliberação, podendo transacionar com quem possui o poder ou mesmo ser maior número nos fóruns de tomada de decisão. O modelo colocado pelo autor apresenta à discussão o fato de a participação em seu caráter efetivo não ser avaliado pela simples presença física dos sujeitos no processo.

Isso é muito percebido nas atividades propostas pelo trabalho social em habitação, onde os participantes são convidados para os eventos e, apesar de comparecer fisicamente, existe o desafio de aproveitar a chance de poder decidir algo em sua comunidade. Portanto, atuar ativamente, segundo a linha de raciocínio apresentada nesse modelo, é exercer poder no papel ativo nos processos, entendendo o que se está fazendo. Acompanhando esta linha de análise do nível de influência do sujeito no processo de tomada de decisão, Pateman (1992) também destaca que existem situações em que os cidadãos estão presentes no processo, porém somente para serem perguntados sobre algum assunto determinado, sem poder decisivo, sendo categorizado como pseudo-participação. No momento em que a questão chega ao conhecimento de muitas pessoas, poucas têm poder para definir algo. A este evento, o autor chama de participação parcial; já a participação total somente acontece se cada grupo de sujeitos tiver a possibilidade de contribuir com o resultado final.

Refletindo acerca dos arquétipos analíticos que circunscrevem sobre participação, Gohn (2003), argumenta que há, historicamente, cinco maneiras diferentes de entender sua definição:

- a. A participação liberal: Modifica a estrutura da democracia representativa aumentando os canais de informação aos cidadãos de maneira que possam se manifestar antes que se defina algo, satisfazendo as necessidades de todos;
- b. A participação autoritária: São ações de controle da sociedade de cima para baixo;
- c. A participação revolucionária: São coletivos organizados para uma autonomia na divisão do poder político, contra as relações de dominação;
- d. A participação democrática: Com a soberania popular e a participação de movimentos sociais e organizações da sociedade civil; e
- e. A participação democrática radical: União entre os modelos de participação democrática e revolucionária.

Estas formas de classificação de Gohn (2003) referem-se de que forma a sociedade é colocada nos processos de elaboração das políticas públicas e sociais, onde os indivíduos ou são meros beneficiários das políticas ou participam com suas opiniões, sendo respeitados; ou

convidados para eleger seus representantes nos processos; e ainda, articulados para fazer frente ao governo solicitando seu espaço como ator nos processos de decisão.

Sayago (2000) relaciona os tipos de participação em seis particularidades diferentes entre si baseando-se no caráter ideológico:

<b>Níveis de Participação</b>	<b>Conceito</b>
Participação Individual	A decisão é de forma individual e de livre escolha
Participação Coletiva	As decisões são tomadas de forma coletiva
Participação Passiva	Não há interferência no processo
Participação Ativa	Ha luta e conquista para alcançar os objetivos, de forma coletiva e solidária
Participação Voluntária	Espontaneamente um grupo se une para resolver problemas imediatos
Participação Instrumental	Mobilizações são feitas almejando posição de poder. A população é concluída, mas as suas opiniões e decisões são excluídas

Fonte: adaptação da autora

Perante esta tipologia, o pensamento analítico de Sayago (2000) nasce da apreciação do indivíduo conforme a sua maneira de participar das deliberações. A perspectiva de ter controle e poder de definição sobre conflitos estimula o sujeito a buscar formas mais direta de participação (SAYAGO, 2000, p.45). Entretanto, apesar de algumas iniciativas de participação social nascer da vontade individual ou coletiva dos cidadãos, o autor destaca momentos nos quais a participação é usada como instrumento para validação ou legitimação de interesses de pessoas que são alheias ao real interesse do bem comum. Desta forma, apesar de serem usadas diversas formas de participação social, todos acreditam que ela é de suma importância para a construção das políticas públicas e são os canais de acesso que promovem essa inclusão, sendo muitas vezes resultado de extensos processos de articulação social e reivindicações junto ao governo.

Os movimentos sociais, conforme Gohn (2003), são redes de articulações que se constituem na prática do dia a dia analisando sobre a conjuntura política, econômica e sociocultural do país. Através desses movimentos, segundo França (2007), os cidadãos

procuram participar das políticas públicas e colaborar para a descentralização do poder e a transparência das decisões, tornando uma divisão mais justa de oportunidades. Várias conquistas sociais e políticas no Brasil foram conseguidas por meio de articulações dos indivíduos, proporcionando melhorias na qualidade de vida. O esgotamento da democracia por meio de ações de coibição, de acordo Carvalho (1998, p. 01), não aconteceu sem a firmeza e o embate de movimentos sociais. As opressões no decorrer do regime militar anunciaram a urgência crescente de articulação social em favor da fiscalização e mobilizações por políticas sociais mais justas e equitativas. Portanto, em meio às pressões antidemocráticas do militarismo, foi que as pessoas se organizaram e junto a movimentos sociais, foram se empoderando para lutar no enfrentamento ao desinteresse do Estado frente às políticas públicas.

As pesquisas de Arretche (1998) demonstram enormes modificações na natureza das relações intergovernamentais, durante os anos 80. Ela enfatiza que essas mudanças ajudaram a reorganizar as habilidades e funções da gestão das políticas sociais, sob um padrão totalmente diferente daquele em que elas foram assumidas no regime militar. Desta forma, passaram a ser ofertados canais de comunicação com a sociedade com intuito de proporcionar a colaboração da sociedade com o Estado na elaboração das políticas públicas. Segundo Azevedo (2005, p.01), essas modificações foram um primeiro passo para o surgimento dos direitos sociais<sup>15</sup> e para em seguida a realização da participação popular com a inauguração da atuação do indivíduo cidadão co-responsável pela gestão do Estado. Um modelo de gestão pública descentralizada, conforme Buarque (1999), incentivaria o engajamento dos atores sociais, oportunizando uma reeducação política em meio à sociedade. São atitudes onde a sociedade, juntamente com o Estado, vislumbra proporcionar políticas públicas efetivas, com mudanças da cultura política do país, fortalecendo a democracia. Além dos canais de participação social decidido pela constituição de 1988, outros meios têm aparecido no país, possibilitando uma interlocução entre a sociedade e governo. De acordo com salientam Pires e Vaz (2012) interfaces sócio-estatais de participação têm se realizado através de conferências temáticas, audiências de consultas públicas, assim como, por meio das ouvidorias, sítios da internet. Através desses canais virtuais, foi viável expor opiniões, sugestões e fazer críticas sobre a gestão pública estando em qualquer lugar do país.

Isto significa refletir acerca do importante papel dos sujeitos ativo no processo de elaboração das políticas públicas, de maneira deliberativa, não sendo somente como meros co-participantes, sem influir de fato nos processos. São inúmeros os desafios para o debate sobre o tema.

A relevância da participação dos beneficiários nas ações de trabalho social em habitação é assim entendida como condição central para a manutenção dos empreendimentos habitacionais. Essa forma de envolvimento está assentada na perspectiva pedagógica de cidadania, que por sua vez foi uma demanda decorrente da crítica à implantação de políticas habitacional anteriores, em que os conjuntos populares construídos eram distantes do local de trabalho dos beneficiários, por exemplo, criando um déficit de transporte público e de outros serviços como abastecimento de água, sistemas de esgoto, luz, correios e segurança (MARICATO, 1996). Com a proposição da participação e comprometimento dos sujeitos, estaria assegurada a voz da população na realização do empreendimento.

Segundo avaliação do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (citado por Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação Aliança de Cidades & Banco Mundial, 2011, p. 25), essa orientação de participação e controle social foi resultado de conquistas do movimento social e pode ser verificada desde a década de 1980, na luta pela implantação do Estatuto da Cidade e pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

Considerando o conceito de trabalho social apresentado neste estudo, que afirma que o conjunto das ações que o compõem estão voltados para <processos de decisão, implantação e controle social dos programas de moradia= chama-se a atenção, para a necessidade de ir além da sustentabilidade do empreendimento, para uma perspectiva emancipatória do trabalho social, considerando a participação da comunidade na tomada de decisões, voltada para o controle social como uma manifestação política e uma forma de exercer cidadania.

Em relação aos objetivos do trabalho social, cabe destacar que as regulamentações mais recentes apresentam a necessidade de participação das famílias no trabalho social, <participação cidadã= ou <participação social= (Portaria 464 de 2018), essa participação está relacionada com a melhoria de qualidade de vida das famílias, efetivação de direitos sociais e a sustentabilidade da intervenção, ou seja, para que a intervenção tenha êxito, é necessária a adesão das famílias ao trabalho social e à intervenção habitacional, de modo geral.

Dessa forma, chama-se atenção para a percepção do trabalho social como uma possibilidade de desenvolvimento da autonomia e protagonismo das famílias, especialmente por meio da participação social.

## 4.2 O Trabalho social e as entrelinhas da inclusão/exclusão social

Segundo Faleiros (2006), a dicotomia exclusão e inclusão apresentam-se enquanto uma <correlação de forças= estabelecida dentro da dinâmica da sociedade capitalista e, mais profundamente, na sua fase madura (NETTO, 2011) inserida no contexto da flexibilização proposta pela lógica neoliberal. Portanto,

a exclusão é definida, neste contexto, como negação da cidadania, da garantia e efetividade de direitos civis, políticos e sociais, ambientais e da equidade de gênero, raça, etnia e território. A exclusão é um processo dialético e histórico, decorrente da exploração e da dominação, com vantagens para uns e desvantagens para outros, estruturante da vida das pessoas e coletividades, [...] (FALEIROS, 2006).

Neste sentido, a inclusão se apresentaria como proposta contrária aos princípios pregados pelo neoliberalismo. Além disso, <a perda [...] [da] inclusão, típica da modernidade capitalista, também desestruturou as referências a direitos garantidos, pois os direitos da cidadania expressam as relações sociais= (FALEIROS, 2006). Sendo assim,

Desta forma, a inclusão e a exclusão se referem às dinâmicas de expulsão ou de inserção nas esferas socialmente reconhecidas. A categorização e percepção da pobreza se vincula a experiências vividas de autodesignação, confrontadas às expectativas sociais, conforme realidades heterogêneas de nação, Estado e cultura. A inclusão/exclusão também pode se referir a maior ou menor dependência de outrem ou de instituições públicas, aos rendimentos, ao valor dos rendimentos, à qualificação ou desqualificação social, à presença ou ausência de bens materiais, à solidez ou degradação moral, à periferização/centralidade no território, à posse ou desapossamento da terra e ativos, à discriminação/aceitação, à violência maior ou menor, às condições de nacionalidade, raça, etnia, ou a opções e modos de vida. (FALEIROS, 2006)

O trabalho social em habitação, enquanto ferramenta da política habitacional, tem suas contradições. Nestes estudos, a política social é abordada a partir da perspectiva crítico dialética, buscando evitar abordagens unilaterais, idealistas, funcionalistas e a-históricas. Conforme já defendido neste trabalho, compreendemos as políticas sociais como processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo, nos seus grandes ciclos de expansão e estagnação. Ou seja,

problematiza-se o surgimento e o desenvolvimento das políticas sociais no contexto da acumulação capitalista e da luta de classes, com a perspectiva de demonstrar seus limites e possibilidades.

A lógica liberal funda-se na procura do interesse próprio pelos indivíduos, seu desejo supostamente natural de melhorar as condições de existência, tendendo a maximizar o bem-estar coletivo, devendo o Estado <apenas= fornecer a base legal, para que o mercado livre possa maximizar os <benefícios aos homens=. Trata-se, portanto, de um Estado mínimo, sob forte controle dos indivíduos que compõem a sociedade civil. Um Estado com apenas três funções: a defesa contra os inimigos externos; a proteção de todo o indivíduo de ofensas dirigidas por outros indivíduos e o provimento de obras públicas, que não possam ser executadas pela iniciativa privada (BOBBIO, 1988). Trata-se de uma sociedade fundada no mérito de cada um em potencializar suas capacidades supostamente naturais.

As políticas sociais na perspectiva neoliberal são articuladas no trinômio: focalização, privatização e descentralização. Trata-se de desuniversalizar e assistencializar as ações, cortando os gastos sociais e contribuindo para o equilíbrio financeiro do setor público. Uma política social residual que soluciona apenas o que não pode ser enfrentado pela via do mercado, da comunidade e da família. O carro-chefe dessa proposição é a renda mínima, combinada à solidariedade por meio das organizações na sociedade civil (BEHRING, 2009). A autora reflete acerca das tendências que operam no campo das políticas sociais são:

<(...) a desresponsabilização do Estado e do setor público com uma política social de redução da pobreza articulada coerentemente com outras políticas sociais (de trabalho, emprego, saúde, educação e previdência); o combate à pobreza opera-se como uma política específica; a desresponsabilização do Estado e do setor público, concretizada em fundos reduzidos, corresponde à responsabilização abstrata da <sociedade civil= e da <família= pela ação assistencial; enorme relevo é concedido às organizações não governamentais e ao chamado terceiro setor; desdobra-se o sistema de proteção social para aqueles segmentos populacionais que dispõem de alguma renda, há a privatização/mercantilização dos serviços a que podem recorrer; para os segmentos mais pauperizados, há serviços públicos de baixa qualidade; a política voltada para a pobreza é prioritariamente emergencial, focalizada e, no geral, reduzida à dimensão assistencial= (BEHRING, 2009).

Isto significa dizer que hoje, na medida em que a sociedade contemporânea se afasta dos ideais e referências do Estado de Bem-Estar Social 3 contexto no qual o controle social era exercido na perspectiva da configuração de um Estado totalizante, emerge um conjunto de

novos condicionamentos sociais que tendem a subsumir as formas de controle social em novas formas de sociabilidade (Zaluar, 1997). Entre as formas emergentes de sociabilidade, aquelas que se enformam no quadro das ações e relações que se costumou denominar de exclusão social são importantes para análise, ou por sua multidimensionalidade ou pela complexidade causal. Sobre isso, Lopes (2008) afirma que

<A concepção de exclusão social costuma ser relacionada a um plano de causalidade complexo e multidimensional, diferenciando-se da concepção de pobreza, sobretudo porque aquela é uma condição produzida na emergência do neoliberalismo, caracterizada pela estratégia de sobre determinação constante dos termos que fundam e reproduzem os jogos contemporâneos entre mercado, trabalho, Estado, poder e desejos. Enquanto a pobreza é um desdobramento das relações históricas e estruturais de oposição entre os interesses de classes, portanto, um fenômeno econômico que se configura na questão social derivada das relações capital *versus* trabalho, a exclusão social se caracteriza por um conjunto de processos que se estabelecem no campo alargado das relações sociais contemporâneas=. (LOPES, 2008. Cad. CRH, vol 21, nº53)

Nesse contexto, constatam-se as dificuldades atuais das políticas sociais e da diversidade de programas públicos de combate à pobreza ou à exclusão, que ignoram o traço constitutivo de tal classificação e se debatem entre posições defensivas de modelos de integração nacional ou em pequenos grupos e comunidades sem apreender ou atender às mudanças significativas no caráter das injustiças sociais (Zaluar, 1997). Tais políticas se propõem universais, mas passaram a ser focalizadas em seu direcionamento de privilegiarem ora os processos de exclusão (o chamado "combate à exclusão"), ora os de inclusão (as chamadas políticas inclusivas).

Na questão habitacional, na medida em que a produção da cidade contemporânea reforça os processos de exclusão sócio territorial, reproduzindo as estratégias de idealização da urbanidade e de vinculação do sujeito pobre à urbe 3 ou a uma parte dela 3 por meio da ocupação exercida por ele, essa ocupação permite um exercício de visualização da cidade que condiciona as representações, ações e reivindicações de direito à cidade e à cidadania. Isto significa dizer que as privações vividas por boa parcela da população nas cidades contemporâneas, relacionadas à difusão desse modelo de idealidade e de vinculação dos sujeitos à urbe, extrapolam os processos de exclusão material e constituem violências simbólicas. Porém, mesmo submersos nas "zonas sombreadas [...] dos processos de integração" (Zaluar, 1997, p. 2), esses sujeitos procuram produzir outras estratégias de superação dos processos de exclusão



no próprio cotidiano. Assim, as apropriações que os indivíduos fazem da produção da cidade, desde sua localização em áreas de exclusão ou segregação difusas no território, variam de acordo com a compreensão elaborada pelos mesmos acerca dos movimentos contraditórios em que estão inseridos, ou dos quais estão privados.

É importante dimensionar o papel da política social nas democracias. De acordo com Ivo (2004):

<A política social é uma dimensão necessária da democracia nas sociedades modernas e está estreitamente ligada aos valores da equidade que fundam a legitimidade política e a concepção que as sociedades e os governos têm do seu projeto político e de seu destino. [...] as políticas sociais integram um sistema de ação complexo resultante de múltiplas causalidades e diferentes atores e campos de ação social e pública [...] que possibilitem a superação das desigualdades e o exercício pleno da cidadania [...]. Atuando no âmbito redistributivo, elas envolvem necessariamente relações de poder e são, portanto, conflitivas e qualificadoras da democracia e do projeto de inclusão social das sociedades= (IVO, 2004, p. 57).

Face ao exposto, nos dedicamos a olhar as políticas sociais de forma crítica. Tal exercício nos possibilita identificar que está em curso um processo de <exclusão includente=, como denominado por Kuenzer (2005). A autora define o conceito, lançando mão da seguinte situação:

<(...) no atual cenário, são identificadas várias estratégias para excluir o trabalhador do mercado formal, no qual ele tinha direitos assegurados e melhores condições de trabalho e, ao mesmo tempo, são colocadas estratégias de inclusão no mundo do trabalho, mas sob condições precárias, que dizem respeito as subcontratações, terceirização e informalidade que permeiam as relações de trabalho atuais= (KUENZER 2005, p. 92).

Trazendo para a realidade da demanda habitacional, o conceito de <inclusão excludente= está vinculado às estratégias de inclusão possibilitada pela política, mas que não são capazes de superar as questões sociais. Contudo, não se pode negar as políticas sociais com via de acesso aos direitos se apresentam como um grande avanço dentro da forma de sociabilidade capitalista, haja vista que o modo de produção capitalista tem continuamente buscado formas para tentar impedir a efetivação da cidadania plena, inculcando na sociedade

civil a naturalização da <cultura da pobreza= (GUERRA, 2000) ou da hereditariedade da miséria que se perpetua ao longo de gerações. Somado a isso temos o pensamento alienado de que está é sempre foi e, sempre será a sociedade ideal.

Em outras palavras, a inclusão/exclusão é parte integrante de um sentido mais abrangente, qual seja: a questão social (constitutiva do capitalismo). O conceito não é meramente reduzido a simples ideia de que ao excluído (em condição momentânea) basta apenas ser incluído através de uma política social pública, para que o problema seja resolvido. Ao adotar essa postura, não estaríamos considerando o fato de que este fenômeno faz parte de um todo complexo, e por isso, somente poderá ser eliminado com a supressão do próprio modo de produção. Esta perspectiva, de acordo com o autor, elimina a visão de totalidade, sendo funcional, portanto, à lógica capitalista, na medida em que gera em cada indivíduo o pensamento de que pode chegar a ser um incluído social. Entretanto, a inclusão está mais diretamente ligada à noção de cidadania plena e atrelada a emancipação, e ao fim da sociedade de classes, em que os indivíduos poderiam desfrutar da cidadania, na medida em que não são incluídos ou excluídos por terem ou não bens, por terem ou não direitos.

## **5. O TRABALHO SOCIAL EM FORTALEZA: PERSPECTIVAS DE AVALIAÇÃO**

O trabalho social em Fortaleza deve ser executado a partir do acompanhamento e fiscalização da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor). O referido órgão é uma fundação pública de caráter jurídico e autonomia administrativa, sem fins lucrativos e gerada para um fim específico de interesse público: a habitação. A fundação busca desenvolver um trabalho de ordenamento da cidade, a fim de garantir desenvolvimento social, visando, ainda, revitalizar a qualidade socioambiental dos espaços.

A Habitafor atua na área de regularização fundiária, de preservação ambiental, de construção de unidades habitacionais e de urbanização de áreas precárias.

Criada pela Lei nº 8.810, de 30 de dezembro de 2003, [...] fica a Administração Pública Municipal, através da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor) autorizada a desenvolver todas as ações necessárias para a construção de unidades habitacionais para atendimento aos projetos habitacionais de interesse social (DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO, 2004, p. 1). De acordo com a legislação citada, a Habitafor é

incumbida de atuar como órgão executor de melhorias das condições habitacionais e urbanísticas.

Salienta-se que a instituição teve seu estatuto aprovado pelo Decreto Municipal nº 11.595, de 10 de março de 2004, na gestão do então prefeito Juraci Vieira de Magalhães. Em período anterior, a execução da política habitacional de Fortaleza ficava a cargo das Secretarias Executivas Regionais (SERs). Dessa forma, criou-se a Habitafor com o objetivo de centralizar a coordenação de todos os programas habitacionais desenvolvidos pela capital cearense.

A Prefeitura Municipal de Fortaleza buscou, através da fundação, atenuar o déficit habitacional, ou seja, famílias que não possuem acesso ao direito à moradia. Assim, respeitando o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, a Habitafor vem desenvolvendo por meio dos programas e projetos uma política que objetiva a garantia do direito à moradia, estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

A Fundação foi criada, por excelência, para garantir o repasse de recursos destinados ao Projeto de Urbanização da Lagoa do Opaia, por meio do Programa Habitar Brasil, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que tinha como exigência a criação de uma UEM 3 Unidade Executora do Município. Desta forma, podemos considerar que este possa ser a primeira execução de Trabalho Social em Fortaleza, com atendimento a 644 famílias que residiam no entorno da Lagoa do Opaia, no bairro Aeroporto, limite com o bairro Vila União.

Abaixo, segue informações acerca do trabalho social em Fortaleza:

<b>TRABALHO SOCIAL EM EXECUÇÃO (2022)</b> <b>Empreendimentos</b>	
Residencial Santo Agostinho 3 Bairro: Barra do Ceará	232 Famílias
Lagoa do Papicu 3 Bairro: Papicu	729 Famílias
Vila do Mar (aguardando ordem de serviço) 3 Bairro Barra do Ceará	2.922
Residencial Monte Líbano (aguardando ordem de serviço) 3 Bairro: José Valter	256 famílias
Residencial Alameda das Palmeiras 3 Bairro: Pedras	4.992 famílias

<b>Empreendimentos em licitação</b>	
Residencial São Bernardo 3 Bairro: Parque Dois Irmãos	80 famílias
Residencial Independência 3 Bairro: Granja Lisboa	168 famílias
Residencial Graciliano Ramos 3 Bairro: Paupina	312 famílias
Residencial Jorge Amado 3 Bairro: Paupina	168 famílias
Residencial Raquel de Queiroz 3 Bairro: Paupina	192 famílias
Residencial Monteiro Lobato 3 Bairro: Paupina	216 famílias
Lagoa do Urubu 3 Bairro: Floresta	852 famílias
<b>Em elaboração de Projeto Social ou em Reprogramação</b>	
Moura Brasil 3 Bairro: Moura Brasil	250 famílias
Serviluz 3 Bairro: Serviluz	2.943 famílias
<b>Trabalho Social concluídos em Fortaleza</b>	
Residencial Heleoneida Studart 3 Bairro: Siqueira	288 famílias
Residencial Cidade Jardim II 3 Bairro: José Valter	Módulo 1: 4.976 famílias Módulo 2: 992 famílias
Residencial Jardim Castelão 3 Bairro: Passaré	816 famílias
São Cristóvão 3 Bairro: São Cristóvão	816 famílias
Maravilha 3 Bairro: Fátima	606 famílias
São Domingos 3 Bairro: Jangurussu	120 famílias
Maria Alves Carioca 3 Bairro: Granja Lisboa	192 famílias

Turmalina 3 Bairro: Vila Velha	120 famílias
Lagoa do Opaia 3 Bairro: Aeroporto	644 famílias
Residencial Alameda das Palmeiras 3 Bairro: Ancuri	4.992 famílias

Fonte: HABITAFOR (2022)

### 5.1 Caracterização dos sujeitos da pesquisa

Neste estudo por amostragem, foram realizadas entrevistas individuais no formato presencial, com roteiro semiestruturado e questões abertas. Participaram das entrevistas 05 profissionais que trabalham diretamente com o desenvolvimento das ações de trabalho social no Município de Fortaleza.

Todos os profissionais são vinculados a empresas diferentes e prestam serviços terceirizados a Prefeitura de Fortaleza. A escolha destes profissionais se deu de forma aleatória, buscando preservar a diversidade de perfis. Para preservar o anonimato, denominaremos os interlocutores do seguinte modo: T1, T2, T3, T4 e T5.

Quanto ao perfil geral dos entrevistados, 01 se declarou de gênero masculino e 04 do gênero feminino. Todos são graduados em Serviço Social, sendo 01 profissional especialista. Quanto à experiência com o TS em habitação, as informações foram diversas, a saber:

---

**T1: 05 anos**

**T2: mais de 08 anos**

**T3: 02 anos**

**T4: 06 anos**

**T5: 03 anos**

---

### 5.2 A pesquisa de campo

Estruturou-se a apreciação deste tópico em um eixo analítico, qual seja: reflexões acerca das entrevistas com profissionais responsáveis pela execução do trabalho social no município de Fortaleza. Para realizar estas entrevistas, conforme já mencionado acima, foi adotado como instrumento de coleta a entrevista semiestruturada, com perguntas abertas. O

primeiro bloco tratou da caracterização do perfil do profissional e o segundo bloco com foco na execução do trabalho social.

Para os elementos advindos das entrevistas com roteiros semiestruturados, adotou-se a análise de conteúdo proposta por Bardin (2009, p.40) que conceitua esse método como <um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, de forma que o pesquisador possa inferir conhecimentos sobre o emissor da mensagem ou sobre seu meio.

Por fim, para operacionalização da referida análise, seguiu-se as etapas indicadas por Bardin (2009), reforçadas por Silva, Gobbi e Simão (2004), que compreenderam: a (i) pré análise, isto é, organização, operacionalização e sistematização das informações obtidas através das entrevistas e todo o material reunido. As entrevistas foram gravadas com autorização dos entrevistados e transcritas na íntegra. Este processo permitiu a reprodução exata dos depoimentos; (ii) a exploração ou análise do material tendo feito o uso de técnicas como a codificação e a categorização, emergindo desta análise quadros de referência; (iii) e o tratamento dos resultados, inferência e interpretação, trazendo a reflexão, embasada nas fontes empíricas, de modo a estabelecer as conexões entre a realidade e o aporte teórico.

### 5.3 Reflexões sobre as entrevistas com os profissionais

Considerando a trajetória do trabalho social em habitação, esta pesquisa buscou investigar o trabalho social enquanto instrumento da política habitacional, a partir da percepção dos profissionais que desenvolvem as ações. A partir dos resultados da pesquisa, foi possível identificar, além das categorias de análises, as subunidades de análise e os temas emergentes, conforme destacado na tabela a seguir:

CATEGORIA DE PESQUISA 1		
UNIDADE DE ANÁLISE	SUBUNIDADE DE ANÁLISE	TEMA EMERGENTE
Percepção dos técnicos sobre o processo de participação social dos beneficiários	Caráter emancipatório e participação social	O sentido da emancipação está vinculado à importância da participação efetiva da população nos processos decisórios

Fonte: Autora

A unidade de análise 1 refere-se à percepção dos técnicos sobre o processo de participação social dos beneficiários em todas as ações do trabalho social, que teve como tema emergente: 1) O caráter emancipatório está relacionado à participação das famílias em todas as etapas do projeto, inclusive na sua elaboração, este ficou evidenciado a partir dos dados coletados durante as entrevistas.

(...) é muito bom trabalhar com as famílias desde o início, desde a retirada delas dos barracos e habitações precárias. A maioria das famílias viviam em condições insalubres, sem banheiro ou esgotamento sanitário, por exemplo. E estar junto delas desde o início é de fato prestar o suporte devido e oferecer o trabalho social como ele deve ser. Acho que a equipe precisa apoiar as famílias e elas precisam compreender tudo que está acontecendo. É difícil se falar em emancipação quando você simplesmente é removido para outro local, longe as vezes longe do seu território de origem, por exemplo. (T2)

Durante as entrevistas, refletimos acerca da importância de as famílias participarem de todo o processo, desde o planejamento até a instalação em novo endereço habitacional.

(...) eu, por exemplo, nunca trabalhei com as famílias desde antes das obras. Minha experiência no trabalho social, nesses anos todos, é com as famílias já instaladas em novo endereço. E existe muita rotatividade inclusive. Algumas famílias, por opção, decidem não permanecer no novo endereço. Eu acho que isso quer dizer muita coisa né? Geralmente elas não são consultadas. Então fica meio complicado identificar esse caráter emancipatório que você me pergunta. (T3)

Tenho mais de 10 anos de experiência com a execução do trabalho social. Nesses anos todos, apenas 01 vez tive a oportunidade de acompanhar todo o processo junto com as famílias, desde a fase do cadastro, seleção das famílias, conferência de documentação, Assembléia para saber a opinião dos moradores acerca da intervenção e etc. Foi o trabalho mais exitoso que já pude acompanhar, ao longo de mais de 01 década. Em minha opinião, essa é a forma correta! As pessoas são consultadas, as demandas são identificadas e o projeto de trabalho social tende a ser mais realístico, pois foi construído com a participação social das famílias. As demais execuções não aconteceram deste modo, não privilegiando assim a participação social. (T4)

Os relatos acima refletem acerca da importância do acompanhamento das famílias em momento anterior as obras. Para decidir sobre o rumo de sua própria vida é necessário que

os beneficiários participem de todo o processo. Um projeto de remoção das famílias e um reassentamento, muitas vezes em um novo território, envolve mudanças bruscas que vão além do novo endereço de um espaço físico. Interfere no habitar, na organização daquela população, com o sentimento de pertencimento ao território. São histórias de vida, construções subjetivas e que pertencem ao indivíduo.

Nesta perspectiva, consideramos importante fazer um breve recorte para esclarecer as diferenças entre <habitat= e o <habitar=. Nos fundamentamos na teoria de Lefebvre (1999), quando o autor afirma que o primeiro é a <aplicação de um espaço global homogêneo e quantitativo, obrigando o <vivido9 a encerrar-se em caixas, gaiolas, ou <máquinas de habitar9; já o habitar está associado ao vivido, ao cotidiano, ao concreto, aos significados e sentimentos atribuídos ao espaço de moradia, para além do utilitarismo do habitat. É essa mesma lógica 3 que pretende concretizar o espaço abstrato (dos mapas, planos e projeto) em detrimento do espaço vivido, com o objetivo de controlar, homogeneizar e enquadrar os espaços e a população da favela (LEFEBVRE, 1999).

Possibilitar a participação social efetiva das famílias, em todos os processos decisórios faz-se assim fundamental. Nesta pesquisa, o significado de participação social se alinha a discussão de GOHN (2005):

Entendemos a participação como um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica desalienadora, agregando força sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva, e gerando novos valores e uma cultura política nova (GOHN, 2005, p. 30).

A autora esclarece que a participação pressupõe a autonomia como condição necessária para que um sujeito possa participar de algo em que acredite e seja protagonista em suas ações. A autonomia é obtida quando se adquire a capacidade de ser um sujeito histórico, que sabe ler e reinterpretar o mundo; quando se possibilita ao sujeito participar de fato, compreender e se expressar por conta própria (GOHN, 2005).

Brasil (2010a, p. 80) explica que a autonomia, o protagonismo e a participação da população beneficiária significam 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? Vale salientar que a implementação do trabalho social no que tange a garantia da participação social, 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 dos entrevistados:

Eu acho que existe sim a participação social das famílias. Pelo menos a equipe faz as visitas nas casas, conversa, convida. E muitas vezes as pessoas participam das ações. Mas as pessoas não falam muito. Acho que não falam porque não sabem quais são os direitos delas. Mas estão todas lá, bonitinho, nos eventos e nas fotos. Então assim, eu até acho que tem participação social, mas não 100%. Eu considero muito importante a participação das pessoas pelo protagonismo social, essa coisa da emancipação. Quando o trabalho social é voltado para melhorias habitacionais, como por exemplo reforma do banheiro, pavimentação urbanística, saneamento básico, a participação é baixa. Nos empreendimentos residenciais do Casa Verde e Amarela a presença das pessoas nas ações é mais efetiva. (T1)

Durante as atividades eles até gostam de se fazer presentes. São famílias muito pobres então tudo que a gente leva, através do trabalho social, eles acolhem e participam. Quando a equipe chega em campo, logo os moradores nos abordam, interessado nos eventos. Muitas vezes perguntam porque a prefeitura não manda cestas básicas, por exemplo. Eu acho que se houvesse esse tipo de atrativo, a participação seria ainda melhor. A gente oferece um lanche em todas as reuniões e ações. Tem gente que vai só pelo lanche, não costuma interagir muito. Então a participação é só de corpo presente mesmo. (T2)

Em minha opinião não existe participação social. Muitas vezes, pra eles comparecerem as ações, precisamos oferecer algo em troca, como cesta básica, por exemplo. A gente pergunta acerca das necessidades deles, que atividade eles querem que seja executada. Os cursos, por exemplo, muita gente se inscreve, mas quando chega no dia, poucas pessoas aparecem. A gente vê o pessoal sentado, aborda, questiona e elas dizem: 8vou não mulher! Meu marido não deixa!<sup>9</sup>. Com as crianças é mais fácil porque a gente faz sacolinhas de brinquedo e lanches. Então a mãe deixa a criança participar, mas pela sacolinha. As lideranças também sempre participam. Mas eu vejo que é mais pelo interesse individual do que pelo interesse coletivo, pra aparecer. Quer dizer, não existe participação de fato. (T5)

Interessante perceber nestes relatos que a participação social, na perspectiva dos profissionais entrevistados, se refere acima de tudo à presença física da população nas ações. Oferecer benefícios eventuais é inclusive sugerido, como atrativo as famílias, como se o processo decisório acerca da própria unidade habitacional não fosse motivo determinante para a participação social ou como se a política habitacional não valorizasse o protagonismo, a capacidade de decisão das famílias beneficiárias. É a burocratização da autonomia do beneficiário.

Compreendemos que a não participação efetiva dos beneficiários faz parte de um processo mais amplo e reflete a conjuntura atual do sistema econômico, que fomenta o individualismo em detrimento das organizações civis, criminalizando inclusive os movimentos sociais, ou seja, processos de enfraquecimento dos direitos sociais.

A alienação dos subalternos aparece com uma resultante do controle e da subordinação do homem à trama de relações constitutivas da ordem capitalista e se expressa no não-reconhecimento dos indivíduos em um mundo que eles mesmos criam. Assim sendo, a alienação reduz o indivíduo a um objeto que confere a outros decisões sobre a sua própria vida. (YAZBEK, 1993, apud HELLER 1997, pg.80).

Destacamos que a participação das famílias nas ações do trabalho social envolve não só a parceria com a equipe que está em campo, mas deve contar com o envolvimento dos gestores e dos representantes do poder público, seja através de grupos e comissões representativas ou nos espaços representativos. A intervenção da população beneficiária em espaços que possibilitem o controle social, seja nas associações de moradores, conselhos municipais de habitação, na própria interação com a equipe técnica nos plantões sociais ou em encontros, oficinas e outras atividades realizadas no trabalho social é uma forma de participação social. Sobre a organização coletiva dos moradores, os entrevistados responderam:

Eles não gostam de reuniões tipo assembleia, núcleo gestor, consolidação dos representantes de blocos, eleições. Essas atividades infelizmente tem uma aderência maior apenas dos líderes locais. A gente convida; visitamos os imóveis; eles dizem que vão comparecer, mas no dia acabam faltando. Temos muita dificuldade em construir ou solidificar as comissões, por exemplo. A verdade é que eles não acreditam muito e acham que é politicagem (sic). Sempre tentamos sensibilizar, mas a população só gosta de ação que tenha algo físico, material ou benefício a oferecer. (T2)

Infelizmente o que acontece é o seguinte: existe o cadastro e toda a fase de seleção. A equipe da Prefeitura faz a entrega dos imóveis e fim. No momento mais importante, que é a mudanças das famílias, elas

geralmente estão sem suporte, porque o trabalho social só chega muito tempo depois, quando as famílias já estão instaladas, organizadas, já fizeram suas próprias leis, enfim, já estão organizadas. Então, quanto o processo burocrático de licitação das empresas finaliza e o trabalho social chega, as famílias ficam resistentes. Elas acham que é fiscalização da Prefeitura. Eles sozinhos tiveram de procurar Escola, Posto de Saúde próximo, entender sobre as linhas de ônibus e toda a logística. Já estão organizados com a liderança local. Então é muito difícil fazer esse trabalho de organização coletiva, pois eles já se sentem 8organizados9. Eles dizem: 8vocês chegaram agora e tão aqui querendo mandar?9 (T4)

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).

Refletindo acerca da percepção dos interlocutores desta pesquisa, identificamos que existe uma lacuna quando estudamos as normativas que regulamentam o trabalho social e observamos a prática, a operacionalização. O trabalho técnico social deve ser pautado na mobilização social e na politização dos diferentes grupos sociais que interagem na comunidade. Mas a autonomia e 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.

Apesar de identificar a importância da participação social e seu caráter emancipatório, existe uma dificuldade em identificar como isso se efetiva na prática, na realidade das famílias.

Eu entendo e até concordo sim que o trabalho social deve possibilitar a emancipação dessas famílias. Eu concordo que a participação social é fundamental em todos os momentos, pois é a vida deles. A gente tenta sensibilizar, tenta ficar próximo, orienta, mas na prática o que eles querem são facilidades, coisas de curto prazo. Não vejo muita vontade de lutar, conquistar, sabe?! As pessoas se sentem gratas pela moradia, mas nos corredores estão sempre reclamando e insatisfeitas. Então apesar da lei e das normativas dizerem uma coisa, na prática não é bem isso que a gente vê. (T1)

A gente sensibiliza, orienta. Faz um trabalho educativo. Imagina, aquelas pessoas não tinham luz em casa, não tinham água. Quando

passam a ocupar os imóveis, passam o dia com o ventilador ligado, o som nas alturas. Demoram no banho e desperdiçam a água. Quanto a conta chega, eles se assustam! Ora, se não tinham água nem luz anteriormente, significa que nunca pagaram este tipo de despesa. Então tem todo um trabalho educativo. E a participação deles nos eventos é fundamental. (T2)

Infelizmente o que acontece é que eles não são consultados. Vem a ordem da Prefeitura e as pessoas precisam sair dali. As vezes são ressarcidas; as vezes removidas. Não é um processo amplo, de debate e construção coletiva. (T3)

O ponto crucial é trabalhar com as famílias o sentimento de pertencimento, de entender que aquilo não é público! É o imóvel deles, próprio, garantido pela política habitacional, mas de posse e de responsabilidade individual. É muito importante que as famílias se sintam donas daquela unidade. Eles têm a ideia de que foi a Prefeitura que deu, então o cuidado e a vontade de participar, de fazer valer seus direitos, é pouco. (T4)

As regulamentações recentes do trabalho social, ou seja, a IN nº 464 de 2018, prevê a participação <cidadã= ou <social=. Mas de acordo com a fala, os profissionais não identificam essa participação em todos os processos do trabalho social, especialmente pelo fato dos beneficiários não decidirem sobre a nova moradia, no período anterior a obra. Deste modo, os profissionais encontram dificuldades na operacionalização das ações numa perspectiva emancipatória, pois a forma que o trabalho social está organizado, na prática, não promove a participação de fato das famílias. Ou seja: elas participam de forma parcial a partir do momento em que são impactadas.

A questão é que existe uma demora na execução do trabalho social. Ainda que as famílias tenham participado das tomadas de decisão, as demandas tenham sido acolhidas e as sugestões consideradas, existe uma quebra muito grande entre esse momento e a execução do trabalho social. Por exemplo: participei da execução do trabalho social de um empreendimento, onde a elaboração do projeto foi a 14 anos atrás. Quer dizer, nesse tempo todo muita coisa já mudou. As demandas mudaram! Então ainda que as famílias tenham participado do planejamento das ações, o engavetamento dos projetos prejudica a execução. E essa questão de alterar o que está previsto nos documentos oficiais da Prefeitura é muito complicado, porque mexe com a parte financeira. Então as mudanças são muito pequenas. (T4)

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 deve ter como objetivo o fomento da 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 os relatos, esse modelo de participação social disseminada e implementada pelo trabalho social vem sendo comprometido no município de Fortaleza.

As ações do trabalho social estão descritas em planos e projetos definidos pelo órgão público. Estes documentos descrevem a operacionalização das ações. Isso significa dizer que existe uma estruturação anterior sobre o que deve ser trabalhado em campo com as famílias, sendo prevista as metas. É exigido o cumprimento dos prazos de execução, o que muitas vezes não reflete na realidade e as demandas da população, impactando na participação das famílias. Sobre isso, os profissionais relataram

Existe muito documento engavetado (sic) e quando a prefeitura parte pra executar aquele trabalho social, está tudo desatualizado. As demandas das pessoas não são assim observadas, levando em consideração o contexto. Isso é péssimo! Como as pessoas vão efetivamente participar, se muitas vezes o que é desenvolvido não tem sentido com a realidade e as necessidades delas? Em Fortaleza, por exemplo, são pouquíssimos os trabalhos sociais urbanísticos existentes. A população está alheia nos Residenciais, já que não existe de forma concreta os trabalhos sociais em todos os empreendimentos. Isso é muito ruim. (T1)

Geralmente a gente chega em campo levando um determinado Curso profissionalizante, por exemplo. Afinal, é aquele curso que está previsto no projeto que a Prefeitura manda. Mas não tem adesão, porque as pessoas não se interessam por aquele curso específico. Propõem outros cursos. Levamos a demanda para a prefeitura. Geralmente é acatada a mudança, mas quando o relatório da atividade chega pro órgão financeiro, geralmente a Caixa Econômica, a atividade não é paga porque fugiu daquilo que estava previsto. A empresa, claro, não quer perder. Então as vezes acaba fazendo tudo direitinho que está no papel, ainda que não atenda as necessidades da população. (T2).

Sobre estas falas, compreendemos a importância de duas questões centrais: a) a realidade e o contexto das famílias beneficiárias precisam ser levados em consideração. O trabalho social não pode acontecer alheio as problemáticas existentes no território. De acordo com a normativa, o trabalho social precisa ser adequado e específico, possibilitando a melhoria da qualidade de vida das famílias; b) a não participação efetiva das famílias também pode estar ligada ao desenvolvimento de atividades que fogem as necessidades concretas da população.

Como exigir a participação social da população quando os eventos propostos não buscam refletir sobre as demandas expostas?

Diante deste cenário desafiante, o profissional não deve ser um mero executor de programas e projetos. 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.

Historicamente, os assistentes sociais desempenharam um papel de caráter tutelar, exercido através da ação educativa e da viabilização da assistência e de outros serviços, se tornando deste modo <agentes úteis= ao disciplinamento dos cidadãos, haja vista o trabalho educativo, já que essas populações eram consideradas inadaptadas, incapazes, dependentes, exigindo uma intervenção social (YAZBECK, 1999).

Segundo Gomes e Pelegrino (2005), o acompanhamento aos moradores realizado pelo Serviço Social, historicamente, partia do pressuposto de uma relativa incompetência do morador em habitar uma casa, por sua incapacidade de gerir corretamente encargos financeiros referentes à sua moradia, à forma de habitá-la, de usar os recursos que lhe são oferecidos ou de relacionar-se com os vizinhos. Tratava-se, então, de assisti-lo para utilizar de maneira <adequada= sua moradia e não prejudicar o restante da cidade (higiene, limpeza e bons modos). No tocante às narrativas dos interlocutores, esperávamos ouvir mais definições ancoradas em compreensões mais amplas sobre a participação social, numa postura crítica-dialética do fazer profissional. A participação social vai além da presença física nas ações sociais e o assistente social tem fundamental importância em campo, enquanto articulador da política. De forma isolada, o profissional não é capaz de responder as demandas da população, mas a crítica ao mero executor de ações precisa ser considerada.

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.=

Incluir as famílias em todos os processos decisórios referentes às intervenções habitacionais é de fundamental importância, principalmente as que envolvem remoção e reassentamento e que interferem na relação das famílias com o território habitado, na sua história de vida, na sua identidade. Compreender, de fato, o sentido da participação enquanto

ferramenta de emancipação e protagonismo social perpassa o saber profissional, devendo ser parte de sua instrumentalidade.

Compreendemos que o trabalho social pode possibilitar a emancipação e o protagonismo das famílias; contudo, a participação social dos beneficiários em todas as tomadas de decisão deve ser uma prioridade.

A unidade de análise 2 refere-se à percepção dos técnicos sobre o processo de inclusão/ exclusão social no trabalho social, que teve como tema emergente: 1) A fragmentação e a descontinuidade do trabalho social interferem no acesso aos direitos sociais

CATEGORIA DE PESQUISA 2		
UNIDADE DE ANÁLISE	SUBUNIDADE DE ANÁLISE	TEMA EMERGENTE
Percepção dos técnicos sobre as ações de trabalho social e o acesso a direitos: inclusão/ exclusão social.	Fragmentação, descontinuidade e articulação das políticas sociais.	A fragmentação e a descontinuidade do trabalho social interferem no acesso aos direitos sociais.

O acesso aos direitos sociais e o processo de inclusão social das famílias está diretamente ligado, numa lógica inversa, a fragmentação e a descontinuidade do trabalho social, identificado especialmente em relação ao processo de terceirização do trabalho social no município de Fortaleza. Na cidade, existe a equipe da Prefeitura que elabora o projeto, devendo acompanhar/fiscalizar as ações do trabalho social; e outra equipe vinculada a empresa terceirizada, responsável por executar as ações em campo.

Essa fragmentação é terrível. Além de serem duas equipes distintas, ficamos presos aos contratos e questões burocráticas. Se acaba o tempo do contrato da empresa, temos de interromper as ações, ainda que o trabalho social não tenha sido concluído. Deixamos tudo pelo caminho, pela metade. Até que burocraticamente a situação seja resolvida. (T2)

O trabalho social às vezes é executado em partes. Uma empresa começa, outra termina. Isso ocorre porque uma determinada empresa, contratada pela Prefeitura, não faz o trabalho correto, por exemplo. Está mais interessada em lucrar do que oferecer algo de qualidade. Acaba

que ela não consegue finalizar o trabalho. Então é finalizado o contrato e realizada outra licitação pra contratação de nova empresa. Isso prejudica o trabalho com as famílias e só quem sofre é a população. (T3)

A terceirização de empresas privadas compromete demais o trabalho. Essas empresas precisam ter orientação adequada da Habitafor. O acompanhamento é muito pequeno. A Secretaria de Habitação terceiriza o serviço e só quer saber do relatório no final do mês. Existe uma diferença enorme quando comparamos o trabalho social executado pelo Ente Público e por empresas terceirizadas. O olhar é diferente. A Secretaria de Habitação consegue articular a política de melhor forma. Leva as demandas daquela população pra dentro da Prefeitura. Já o trabalho social com as empresas há uma quebra no encaminhamento das demandas. A empresa quer produção, gente participando pra comprovar nos documentos. A preocupação com o resultado é pequena. O Ente Público não. A Prefeitura quer mostrar trabalho, está preocupado com o bem-estar das pessoas, leva os serviços públicos para dentro do Empreendimento com mais facilidade. A preocupação é com a satisfação dos moradores. A empresa terceirizada a preocupação é com o recurso que vai ser liberado, caso comprove a mera execução de uma ação. (T4)

Identificamos nas falas que existe uma relação entre a fragmentação do trabalho e a terceirização dos serviços. A tendência, no município de Fortaleza, é a terceirização do Trabalho Social a empresas privadas. Isso significa dizer que o município não dispõe de equipe técnica que, além de elaborar os projetos, execute o trabalho social no município.

Sobre essa dimensão, analisamos que a terceirização é um reflexo do toyotismo, que tem como uma de suas características a descentralização produtiva por meio da terceirização (ABREU, 2002). Deste modo, em função da terceirização do trabalho social no município de Fortaleza, a fragmentação e a descontinuidade é uma realidade. Os profissionais, muitas vezes contratados sem vínculo empregatício, sem proteção dos direitos trabalhistas, são desligados na medida em que existe suspensão ou finalização de contratos. Isso independe da finalização do trabalho social com as famílias.

Sobre isso, destacamos os estudos de Netto (1999). O autor afirma que, a partir da década de 1990, o processo de mercantilização das políticas públicas transferiu a responsabilidade do Estado para as empresas privadas ou organizações da sociedade civil, que se estabeleceriam através da construção de <redes de proteção social= ou de &instituições de solidariedade social&, com as quais o Estado poderia firmar <parcerias= (inclusive em modalidades similares à de uma terceirização (NETTO, 1999, p. 87).

Esse cenário faz parte da realidade atual do município de Fortaleza e a tendência a terceirização dos serviços reflete na precarização do trabalho e nos vínculos frágeis de trabalho.



De acordo com a Portaria 21 de janeiro de 2014, no item VIII estão previstas as orientações para terceirização e parcerias para a execução do trabalho social:

1. O Trabalho Social deve ser executado diretamente, ou de forma mista, e a equipe técnica deve ser integrada, ao menos parcialmente, por servidores do quadro do Ente Público, sendo vedada a possibilidade de adoção de regime de execução do Trabalho Social exclusivamente indireto, ressalvada comprovada necessidade.

1.1 Nos casos em que o Ente Público optar por terceirizar ações, a empresa/instituição deverá ter entre as suas finalidades o Trabalho Social, ter reconhecida experiência na temática e ser contratada por meio de processo licitatório específico, distinto do utilizado para a contratação das obras (BRASIL, Portaria 21, 2014, p.34).

Na fala dos profissionais, identificamos essa realidade:

Em Fortaleza, a prefeitura não tem profissionais ou equipe própria para a execução das ações. A prefeitura paga o serviço para empresas terceirizadas. Minha graduação é em Serviço Social, mas meu contrato é como técnico social. Isso é ruim, porque o profissional assistente social tem a lei das 30 horas regulamentada. Para não cumprir com esse acordo, somos contratados como técnico social, com carga horária de 40h. A equipe é mínima. Claro, a empresa quer reduzir custos. Então além de não nos capacitar, somos responsáveis por várias tarefas. Isso pra mim é desmotivador, mas é um trabalho de carteira assinada. Eu acredito que isso não é só culpa das empresas terceirizadas, mas da própria política habitacional, que precisa passar por um processo de reformulação, de reavaliação. Uma reatualização, com foco nas necessidades e demandas atuais da população e dos profissionais que atuam na política. (T1)

O bom seria se houvesse concurso e nós fôssemos contratados diretos da Prefeitura. Acho que as pessoas merecem isso, sabe?! Existe muita rotatividade de profissional. Para o sucesso das ações, é importantíssimo o vínculo com as pessoas. Às vezes entramos nos imóveis, o local mais sagrado da vida de uma família. Pra isso é preciso confiança. Quando estamos conquistando esse vínculo, precisamos nos retirar do território porque o contrato acabou ou algo aconteceu pelo caminho que impediu a finalização do trabalho. (T2)

Eu trabalho aqui, mas é muito instável. Apesar de termos a carteira assinada, se a empresa não ganhar contratos da prefeitura, consequentemente seremos demitidos. Não podemos depender exclusivamente deste emprego, porque além de tudo, o salário é muito baixo. Isso é extremamente desmotivador. (T3)

A questão da fragmentação do trabalho está vinculada a descontinuidade das ações, e esta realidade nos convida a refletir sobre a dicotomia inclusão *versus* exclusão social nas ações do trabalho social em Fortaleza.

Segundo Faleiros (2006), a dicotomia inclusão e exclusão é, na verdade, uma <correlação de forças= fixada na dinâmica da sociedade capitalista e, mais profundamente, na sua fase madura (NETTO, 2011), especialmente no contexto da flexibilização proposta pela lógica neoliberal. Deste modo,

a exclusão é definida como a negação da cidadania, da garantia e efetividade de direitos civis, políticos e sociais, ambientais e da equidade de gênero, raça, etnia e território. A exclusão é um processo dialético e histórico, decorrente da exploração e da dominação, com vantagens para uns e desvantagens para outros, estruturante da vida das pessoas e coletividades, [...] (FALEIROS, 2006).

Já a inclusão se apresenta como proposta contrária aos princípios pregados pelo neoliberalismo. Além disso, <a perda da inclusão, típica da modernidade capitalista, também desestruturou as referências a direitos garantidos, pois os direitos da cidadania expressam as relações sociais= (FALEIROS, 2006). Sendo assim

A inclusão e a exclusão se referem às dinâmicas de expulsão ou de inserção nas esferas socialmente reconhecidas. A categorização e percepção da pobreza se vincula a experiências vividas de autodesignação, confrontadas às expectativas sociais, conforme realidades heterogêneas de nação, Estado e cultura. A inclusão/exclusão também pode se referir a maior ou menor dependência de outrem ou de instituições públicas, aos rendimentos, ao valor dos rendimentos, à qualificação ou desqualificação social, à presença ou ausência de bens materiais, à solidez ou degradação moral, à periferização/centralidade no território, à posse ou desapossamento da terra e ativos, à discriminação/aceitação, à violência maior ou menor, às condições de nacionalidade, raça, etnia, ou a opções e modos de vida (FALEIROS, 2006).

Sobre este paradoxo os profissionais relatam que:

Eu acredito que a inclusão social está muito relacionada com o fazer profissional. O compromisso do profissional em oferecer um trabalho comprometido com a população faz toda a diferença. Mas a gente tem muita dificuldade em campo, porque não existe a articulação entre as Secretarias e entre as políticas. Então temos muita dificuldade em de fato incluir as pessoas. Quando encaminhamos pro CRAS, por exemplo, o equipamento está sempre superlotado e eles precisam agendar. Às vezes o atendimento leva até 03 meses para acontecer. Então assim, existe a inclusão, mas não é efetiva não. (T1)

Nosso trabalho é de mediação. Somos a ponte do beneficiário com os serviços públicos, por exemplo. Mas o profissional, por si só, não tem pernas pra abraçar sozinho essa competência. Infelizmente parece que as políticas não conversam entre si e nos sentimos muito alheios. Então é complexo falar em inclusão social quando os serviços não estão em harmonia. (T3)

Eu acredito que a inclusão é precária. E isso se deriva exatamente pela dificuldade que temos em campo de dialogar com as demais políticas. A prefeitura, através da Secretaria, não oferece o suporte devido as equipes que estão em campo. Encaminhamos Ofício para as demais secretarias, por exemplo, buscando parcerias, mas a resposta é quase sempre um não. Então parece que o trabalho social em habitação não tem muita força. Na verdade, os demais gestores parecem nem ter conhecimento da existência dessa ferramenta. Como vamos promover inclusão efetiva da população, conforme orienta as normativas do trabalho social, se trabalhamos sozinho? (T4)

A percepção dos profissionais expõe a inclusão precária da política habitacional por meio do trabalho social, frente aos desafios de efetivação do direito à moradia. Além da fragmentação e da descontinuidade do trabalho social, foi levantada ainda a deficiência na articulação das políticas. Sobre isso, as políticas públicas no Brasil estão historicamente organizadas de forma fragmentada, com o desenvolvimento de projetos e programas que, muitas vezes, não alcançam resultados satisfatórios ou estão focalizados em determinados segmentos populacionais e não causam mudanças significativas para a população. Essa falta de articulação entre os setores ou políticas pode ser identificada na própria configuração das cidades brasileiras que, devido à ausência de planejamento urbano e de políticas pautadas no autoritarismo e no racionalismo, como ocorreu no período ditatorial, acabaram por reforçar as desigualdades espaciais nos territórios. Nesse sentido, chama-se a atenção para a transversalidade nas políticas públicas, que supõe uma articulação entre as políticas setoriais, tais como, habitação, saúde, educação, assistência social, previdência social, cultura, trabalho, como essencial para assegurar o acesso e a garantia de direitos sociais.

[...] suas ações devem ser direcionadas para a busca de uma efetiva articulação das relações sociais voltadas para o bem-estar da humanidade nos níveis local, regional e nacional. É nesta perspectiva que elas podem, e, tem força para tanto, consolidar níveis de equidade sociais tão esperados pelas populações que vivem sob o manto da desigualdade (REIS, 2007, pg. 21).

Os desafios da articulação das políticas no sentido de possibilitar a inclusão das famílias é identificado nos seguintes relatos:

A gente sente uma grande dificuldade em campo com a articulação das políticas. Parece que não existe comunicação da política habitacional com as demais. E isso interfere muito nos resultados. Não existe Ofício, documentos de uma secretaria para a outra. Então é muito difícil trabalhar sozinho. Nós somos os principais mediadores em campo, nos equipamentos. Fazemos o possível, pois conhecemos a realidade e as necessidades das pessoas, mas é um trabalho de formiguinha. Mas com

certeza, a mediação é fundamental e os plantões sociais são muito importantes, pois é um espaço de escuta e de acolhida de demandas individuais. (T1)

Não sinto que existe de fato a inclusão das famílias, pois existe muita dificuldade de diálogo entre as políticas. Os beneficiários reclamam muito da saúde, por exemplo. E infelizmente nossa atuação é limitada. A inclusão é sim precária, pois não adianta ter a casa e não tem emprego pra manter a moradia, pagar as taxas; a inclusão é precária quando não existe escola próxima, posto de saúde com pleno funcionamento, pessoas vivendo em segurança nas residências. Como falar que existe inclusão se muitas vezes as famílias estão sitiadas dentro dos empreendimentos, dominados por facções, sem poder cruzar a avenida para acessar um serviço do CAPS que está localizado em território inimigo? (T3)

Ao destacar a relevância do trabalho conjunto e da articulação em rede enquanto estratégia que prioriza a inclusão social, não consideramos que esta seja a <tábua de salvação= para o pleno direito à cidade; também não deixamos de ter uma visão crítica acerca das <parcerias=, ocultando formas contemporâneas de trabalho precarizado, onde o público e o privado se chocam e se confundem. Nesse sentido, o trabalho social na política habitacional é um campo contraditório, tanto para os trabalhadores sociais que estão inseridos nestes espaços e que sofrem com os efeitos da precarização, quanto para as próprias famílias participantes do projeto habitacional, impactadas com a intervenção.

## **6. Considerações Finais**

O presente estudo buscou avaliar a política habitacional no município de Fortaleza a partir da experiência do trabalho social em habitação, sob a perspectiva dos trabalhadores sociais. A sua construção possibilitou identificar as contradições que permeiam a atuação da equipe técnica e os desafios para a participação e inclusão social das famílias atendidas pela política.

Refletir sobre a lógica capitalista implica identificar a precarização da vida no contexto urbano, especialmente a partir das novas configurações da questão urbana, da exposição do alarmante déficit habitacional, do número de pessoas que ainda permanecem sem moradia. É se deparar com as desigualdades sociais numa dinâmica de exclusão de direitos, como ocorre na atualidade, a partir do retrocesso da política habitacional no Governo Bolsonaro, que reduziu investimentos e acabou com o Programa Minha Casa Minha Vida, retirando direitos e agravando a questão da moradia.

O que se pode identificar no momento da construção da pesquisa, especialmente quando refletimos acerca da trajetória histórica da política habitacional brasileira, é que não foi priorizado o atendimento a população mais pobre, muito menos propostas ações que alterassem o quadro de favelização nos grandes centros.

As cidades brasileiras cresceram marcadas por grandes desigualdades sociais e territoriais, influenciadas pelo processo de urbanização, intensificado a partir do fenômeno da industrialização, na década de 1930. Além do grande exército industrial de reserva, o país assistiu o crescimento da falta de moradia, sendo este o resultado do agravamento da questão social, demandando a atuação do Estado na proposição de programas e projetos de provisão de moradias ou de urbanização, com o objetivo de suprir as necessidades de habitação.

Deste modo, a ocupação dos territórios e a configuração do espaço urbano acompanharam a expansão do capitalismo no Brasil, atendendo aos interesses da classe dominante, onde as classes subalternas passaram a ocupar territórios desprovidos de infraestrutura, distantes da cidade formal.

Essa exclusão foi cruelmente ignorada por muito tempo, tornando-se preocupação somente quando os excluídos incomodavam, fazendo-se visíveis, obrigando assim o Estado a promover programas habitacionais de cunho estatal. Apesar da criação da Fundação da Casa Popular, dos Institutos de Pensão e do BNH não se identificou a inclusão da população de mais baixa renda.

Destacamos a legislação referente à gestão das cidades especialmente com processo de democratização, o que estimulou os sujeitos a se inserir em espaços de participação formalizados pela Constituição Federal de 1988, seja por meio de conselhos, seja por outros meios participativos. O que pretendemos demarcar neste momento são as transformações da política habitacional brasileira a partir dos anos 2000, com uma série de investimentos em políticas sociais e de distribuição de renda, destacando-se os investimentos em programas habitacionais no âmbito do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC). Além disso, a criação do Ministério das Cidades, no ano de 2003, trouxe um grande avanço, no sentido de federalizar as diretrizes da Política de Habitação de Interesse Social, estabelecendo o Sistema Nacional de Habitação, organizando-se assim o CPF: Conselho de Habitação de Interesse Social, Plano de Habitação de Interesse Social e Fundo de Habitação de Interesse Social. Desta forma, a moradia tornou-se componente fundamental do direito à cidade, sendo exigida a articulação entre a política de desenvolvimento urbano e a política habitacional.

Os investimentos em projetos habitacionais, principalmente em habitação de interesse social, demandaram o trabalho social com as famílias, devendo este ser realizado concomitantemente com as obras e infraestrutura. O principal objetivo do trabalho social foi o de buscar sensibilizar os beneficiários no sentido do acesso aos direitos sociais por meio da participação e da inclusão social, trabalhando os seguintes eixos: Mobilização e Organização Comunitária (MOC), Educação Sanitária e Ambiental (ESA), Geração de Trabalho e Renda (GTR) e Assessoria à Gestão Condominial (AGC).

Um segundo ponto que queremos demarcar é o avanço desta política a partir do PMCMV no ano de 2009, sendo uma grande estratégia do governo federal com o objetivo de diminuir o déficit habitacional. Sabe-se que, por um lado, o Programa trouxe agilidade na construção de empreendimentos, com altos orçamentos públicos; por outro, não se desenvolveu outras soluções habitacionais, como a urbanização e a regularização fundiária, sendo esta uma das maiores críticas de estudiosos e especialistas nesse assunto, pois eles afirmam que se perpetuou a repetição de antigas práticas que já ocorriam com o antigo BNH.

Entretanto, seu diferencial foi direcionar sua atenção as camadas mais pobres.

Apesar de fazer uso da perspectiva da avaliação em profundidade, este estudo não teve a pretensão de contemplar rigorosamente as quatro dimensões que fazem parte deste escopo de avaliação. Buscou-se compreender o papel do trabalho social no âmbito da política municipal de habitação no município de Fortaleza, focando em sua execução a partir do discurso dos trabalhadores sociais. Portanto, esta pesquisa foi orientada por uma discussão teórica, técnica e conceitual sobre o projeto de trabalho social, compreendendo sua execução sob o olhar dos profissionais.

Foram realizados levantamentos bibliográfico, documental e de campo, além de visita ao Órgão Municipal, responsável pela gestão da política no âmbito municipal. Foram aplicadas entrevistas semiestruturadas com os técnicos envolvidos. Os resultados da pesquisa indicaram que a efetividade do trabalho social em Fortaleza, enquanto instrumento da política habitacional, revela-se frágil e fragmentada. Isso se explica quando se avaliou os aspectos referentes à participação e inclusão social dos moradores.

Observaram-se alguns pontos negativos, dentre eles a não participação dos beneficiários nas ações de planejamento, que antecedem a intervenção e tem o objetivo de traçar o perfil real da população beneficiária, identificando as demandas e as necessidades coletivas. A ausência do público beneficiário nesta etapa contribui para a elaboração de um projeto de trabalho social que não condiz com as necessidades e expectativas da comunidade, gerando nos

beneficiários um sentimento de insegurança, descrédito e desmotivação para participar ativamente do projeto.

Além disso, o atraso no início das ações do trabalho social nos empreendimentos habitacionais é o responsável por diversos prejuízos. Sobre este ponto, reforçamos que a entrega das unidades habitacionais é considerada um grande marco. É fundamental prestar o suporte as famílias nesta fase da intervenção, sendo o trabalho social o instrumento legal da Política. Contudo, a demora das licitações e da chegada em campo da equipe responsável pelo desenvolvimento das ações compromete os resultados. Na chegada das famílias aos empreendimentos, o trabalho social deve ter o compromisso com a inclusão social das famílias no novo território, orientando adequadamente a população acerca dos serviços disponíveis, tais como escola, transporte público, unidades básicas de saúde, hospitais, unidades de pronto atendimento, entre outros, oferecendo o devido suporte a população, inclusive no que se refere à organização social, eleição de síndico, conselho gestor e demais espaços de representação coletiva. A licitação da empresa que será responsável pela execução do trabalho social precisa ocorrer em tempo hábil, para que a chegada da equipe em campo ocorra concomitantemente à mudança e a instalação das famílias.

Sobre a sinalização de que o processo de execução do trabalho social ocorre de forma precária no município de Fortaleza, uma das críticas que a pesquisadora destaca e enfatiza diz respeito ao acompanhamento e fiscalização do trabalho social pelo Ente Público. A engenharia, por exemplo, recebe a liberação do recurso após fiscalização na localidade das obras. Já com o trabalho social, a liberação dos recursos para a empresa terceirizada ocorre após emissão de Relatório mensal de atividades. Desta forma, a presença do ente público é considerada mínima, sendo o Relatório mensal o principal meio de comprovação. Como ocorre com as obras de engenharia, avaliamos que se faz necessário o acompanhamento processual do trabalho social, de modo a garantir os resultados minimamente esperados.

Destacamos também nesta pesquisa a necessidade de capacitação e aprimoramento dos profissionais que executam o trabalho social no município, de modo que a qualidade das ações prestadas em toda a cidade seja compatível com a complexidade das questões que se apresentam numa capital de grande porte, como Fortaleza. Não existe nenhuma articulação do Ente Público no sentido de atualizar o profissional acerca do trabalho social com as famílias, o que exige do trabalhador um esforço individual no sentido de aperfeiçoar sua prática.

Ao refletir sobre o trabalho social executado em Fortaleza e desvendar as contradições que o permeia, não significa determiná-lo a uma condição imutável. Pelo

contrário, não se pode render-se ao fatalismo e considerar que a realidade objetiva pré-existe ao sujeito e que nenhum esforço realizado poderá transformá-la (CHAUI, 2000). Nesse sentido, os resultados da pesquisa também revelaram que existe uma potencialidade na atuação dos profissionais inseridos na prática, na capacidade de reconhecer as contradições desse espaço de atuação, os seus limites e possibilidades.

Nessa direção, é possível estabelecer proposições acerca do trabalho social na política habitacional no sentido de reforçar as possibilidades identificadas pela equipe técnica e que possam transpor os limites dessa intervenção no âmbito da política habitacional.

Mediante a síntese do processo investigativo, com base nos relatos analisados e no estudo da literatura consultada, pode-se concluir que apesar das citadas falhas, o trabalho social executado no município de Fortaleza é de grande importância dentro da política habitacional e seu aprimoramento deve acontecer a partir da reatualização da política habitacional. Esse estudo não tem a pretensão de esgotar a temática, pelo contrário, os seus resultados levantam a necessidade de repensar o trabalho social e a forma como está organizado, as suas regulamentações e a forma como as suas ações são operacionalizadas.



## REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. **A regulação urbana e o regime urbano**: a estrutura urbana, sua reprodutibilidade e o capital. Porto Alegre: Ensaio FEE, v. 16, n. 2, p. 510-555, 1995.

Disponível em:

<https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/download/1790/2158>

ABREU, Marina Maciel. **Serviço Social e a organização da cultura**: perfis pedagógicos da prática profissional. São Paulo: Cortez, 2002.

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira; ALENCAR, Mônica Maria Torres. Trabalho e Serviço Social. *In*: **SERVIÇO Social**: trabalho e políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2011. Capítulo 3.

ALVES, J. C. M. **A participação social a partir do Programa Federal Territórios da Cidadania**: o caso do território do Cariri/CE. Dissertação (mestrado), Universidade Federal do Ceará. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável. Juazeiro do Norte 3 CE, 2013. Disponível em:

[http://www.teses.ufc.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=9842](http://www.teses.ufc.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=9842)

ARANTES, Otília Beatriz Fiori. Uma Estratégia Fatal. *In*: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 11-74. Disponível em:

<https://labcs.paginas.ufsc.br/files/2011/12/16.-VAINER-C.B.-P%C3%A1tria-empresa-e-mercadoria.pdf>

ARAÚJO, Ana Maria Matos; CALEIAL, Adelita Neto. **Oportunidade e miséria nos bairros de Fortaleza (Ceará/Brasil)**. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidade de Barcelona. Vol.7, n. 146 (030), ago. 2003. ISSN: 1138-9788.

ARRETCHE, M. T. S. **Políticas sociais no Brasil**: descentralização em um Estado federativo. Campinas-SP: IFCH/Unicamp, 1998.

AZEVEDO, Sérgio. **Desafios da Habitação Popular no Brasil**: políticas recentes e tendências. Coleção Habitare. Disponível em:

[https://www.academia.edu/6629818/Desafios\\_da\\_Habita%C3%A7%C3%A3o\\_Popular\\_no\\_Brasil\\_pol%C3%ADticas\\_recentes\\_e\\_tend%C3%Aancia](https://www.academia.edu/6629818/Desafios_da_Habita%C3%A7%C3%A3o_Popular_no_Brasil_pol%C3%ADticas_recentes_e_tend%C3%Aancia)

BARDIN, L. Análise de Conteúdo / Laurence Bardin; tradução Luis Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo. Edições 70, 2016. Disponível em:

<https://madmunifacs.files.wordpress.com/2016/08/analise-de-conteudo-laurence-bardin.pdf>

BEHRING, Elaine R. BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2007.

BEHRING, Elaine R. e BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo. Editora: Cortez, 2016. Disponível em:

<http://www.unirio.br/cchs/ess/Members/renata.gomes/2020.1/estagio-supervisionado->

ii/Bibliografia/complementar/Politic%20social%20-%20fundamentos%20e%20historia%20-%20BEHRING-%20ELAINE.pdf/at\_download/file

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

BEHRING, Elaine Rossetti. Política Social no contexto da crise capitalista. *In: Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais*. 2009. Disponível em: <https://www.poteresocial.com.br/wp-content/uploads/2017/08/3.6-Pol%C3%ADtica-social-no-contexto-da-crise-capitalista-%E2%80%93-Elaine-Rossetti-Behring.pdf>

BEHRING, Elaine Rossetti.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 6° Ed. Cortez: São Paulo, 2009.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia** / Norberto Bobbio; tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000. Disponível em: <https://mpassosbr.files.wordpress.com/2013/03/bobbio-norberto-liberalismo-e-democracia.pdf>

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7.ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2017. Disponível em: <https://statics-submarino.b2w.io/sherlock/books/firstChapter/77374056.pdf>

BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018. PORTARIA Nº 464, DE 25 DE JULHO DE 2018. Dispõe sobre Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. Brasília, 2018. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/34198305/do1-2018-07-26-portaria-n-464-de-25-de-julho-de-2018-34198278](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/34198305/do1-2018-07-26-portaria-n-464-de-25-de-julho-de-2018-34198278)

Brasil, Trícia Maria Marques do. **O trabalho social em política pública de habitação**. Uma avaliação do caso de Viçosa do Ceará-Ce 3 2020.

Brito F, Horta CJG, Amaral EFL. 2001. <**A urbanização recente no Brasil e as aglomerações metropolitanas**. = Open Science Framework Preprints, August 18. Disponível em: <https://doi.org/10.31219/osf.io/84b92>

Brum, Argemiro J. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. 11ª Edição. Editora Vozes Ltda. História do Brasil Francisco de Assis Silva. Rio de Janeiro, 1991.

BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Brasília: INCRA/IICA. p.105. 1999.

CAMPANÁRIO, Milton de Abreu. O mercado de terras e a exclusão social na cidade de São Paulo. *In: KRISCHKE, Paulo J. (org). Terra de habitação versus terra de espoliação*. São Paulo: Cortez, 1984.

CARLEIAL, Adelita Neto; DIÓGENES, Glória Maria; LIMA, Maria Cláudia Nogueira de. Movimentos Sociais Urbanos em Fortaleza: trajetória de um novo sujeito social. *In: BRAGA, Elza Maria Franco; BARREIRA, Irllys Alencar Firmo (orgs). A Política da escassez: lutas urbanas e programas sociais governamentais*. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/Stylus Comunicações, 1991.

CARLOS, Ana Fani A. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2004.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria política**. (equipe de trad. PUCCAMP) 2ª ed. Campinas: Papirus, 1988. P.69. Disponível em: <https://www.geplage.ufscar.br/audiotextos-e-videos-1/audiotextos-1/estado-e-teoria-politica.pdf>

CHAUÍ, Marilena. **Conformismo e resistência: aspectos da cultura popular no Brasil**. 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Dialogos/article/download/37432/19403/>

CORRÊA, Roberto Lobato. **Trajatórias geográficas**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

COUTINHO, Ronaldo. **A <crise= urbana: urbanização da pobreza e lógica do capital**. São Paulo: Expressão Popular, [2008].

FALEIROS, Vicente de Paula. **Inclusão Social e Cidadania**. 32ª International Conference on Social Welfare. Brasília: 2006

FERNANDES, Florestan. **Mudanças sociais no Brasil: Aspectos do desenvolvimento da sociedade brasileira**. Apresentação de Marco Antonio Villa. 1ª edição digital. São Paulo, 2013. Global Editora. Disponível em: <https://doceru.com/doc/e5n5>

FIX, M. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese de Doutorado (Instituto de Economia) 3 Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011. Capítulo 2. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4854780/mod\\_resource/content/0/Fix\\_Mariana\\_D.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4854780/mod_resource/content/0/Fix_Mariana_D.pdf)

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (Minas Gerais). **Déficit Habitacional no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: Fjp, 2021.

FURTADO, Celso, 2000. **Introdução ao desenvolvimento: Enfoque histórico-cultural**. Editora Paz e Terra. São Paulo. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4435207/mod\\_resource/content/2/FURTADO%20Celso%20-%20Introdu%C3%A7%C3%A3o%20ao%20Desenvolvimento%20Enfoque%20hist%C3%B3rico%20estrutural.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4435207/mod_resource/content/2/FURTADO%20Celso%20-%20Introdu%C3%A7%C3%A3o%20ao%20Desenvolvimento%20Enfoque%20hist%C3%B3rico%20estrutural.pdf)

GALVAN, C.T.G; FLÁVIO, L.C. **Estudo Bibliográfico sobre o processo de industrialização, a urbanização do desenvolvimento da Habitação no Brasil**. Revista Unioeste, Vol. 9, No 9 (2007). Disponível em: <http://erevista.unioeste.br/index.php/fazciencia/article/download/7497/5539>

GEERTZ, C. **A interpretação das culturas, Rio de Janeiro**: Zahar, p.37, 1978. Disponível em: <http://arquivos.eadadm.ufsc.br/videos/modulo4/Antropologia/material/A%20Interpretacao%20das%20Culturas.pdf>

GODOY, Arlida Schmidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. Revista de Administração de Empresas. Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de S.Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/20594>>.

GOHN, M. G. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2003.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. PELEGRINO, Ana Izabel de Carvalho(orgs). **Política de habitação popular e trabalho social**. Rio de Janeiro. DP&A, 2006

GUSSI, A. F. (2008). **Apontamentos teóricos e metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito**. AVAL: Revista Avaliação de Políticas Públicas, 1(1), 29-39. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/22513/1/2008\\_art\\_afgussi.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/22513/1/2008_art_afgussi.pdf)

Gussi, A. F. e Oliveira, B. R. (2015). **Discutindo paradigmas contra hegemônicos de avaliação de políticas públicas**. Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. Brasília/DF: Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, Brasil, 1. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/32504/1/2015\\_eve\\_afgussibroliveira.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/32504/1/2015_eve_afgussibroliveira.pdf)

HARVEY, David. A liberdade da cidade. *In*: HARVEY, David *et al.* (Org.). **Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram ruas do Brasil**. 1. ed. - São Paulo. Boitempo. Carta Maior, 2013. Formato: ePub. Disponível em: <https://joacamillopenna.files.wordpress.com/2015/11/david-harvey-cidades-rebeldes.pdf>

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26ª ed. São Paulo: Cia. Das Letras. 2013. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/188082/mod\\_resource/content/1/Raizes\\_do\\_Brasil.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/188082/mod_resource/content/1/Raizes_do_Brasil.pdf)

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 23º ed. São Paulo: Cortez, 2008.

IASI, Mauro Lúcio. A rebelião, a cidade e a consciência. *In*: HARVEY, David *et al.* (Org.). **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1. ed. - São Paulo. Boitempo. Carta Maior, 2013. Formato: ePub. Disponível em: <https://joacamillopenna.files.wordpress.com/2015/11/david-harvey-cidades-rebeldes.pdf>

IVO, Anete B. L. **A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação Seade, v.18, n.2, p.57- 67, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200007>

KOWARICK, Lucio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

KUENZER, Acácia Zeneida. Exclusão incluyente e inclusão excluyente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. *In*: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval& SANFELICI, José Luis (Org.).

**Capitalismo, trabalho e educação.** 3. ed. Campinas: Autores Associados, HISTEDBR, 2005. p. 77-95. Disponível em: <https://doceru.com/doc/xe1vs5>

LEFEBVRE, Henri. **A revolução Urbana.** Tradução: Sergio Martins. 1 Reimpressão. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. Disponível em: <https://doceru.com/doc/x010es>

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade.** São Paulo: Editora Moares, 1991. Disponível em: [https://monoskop.org/images/f/fc/Lefebvre\\_Henri\\_O\\_direito\\_a\\_cidade.pdf](https://monoskop.org/images/f/fc/Lefebvre_Henri_O_direito_a_cidade.pdf)

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para a análise de políticas: a fusão de texto e contexto.** Tradução: Leticia Heineek Andriani. Campinas, SP: Ed. Arte Escrita, 2012. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/442446189/Lejano-2012-Parametros-para-analise-de-politicas-A-fusao-de-texto-e-contexto>

LIMA, Bruno Luiz Philip de; COSTA, Ademir Araújo da. O espaço urbano: perspectiva teórico-metodológica da análise espacial. In: **SEMINÁRIO NACIONAL GOVERNANÇA URBANA E DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO**, 2010, Natal. Anais. Natal: UFRN, 2010. Disponível em: <https://silos.tips/download/palavras-chave-espao-urbano-relacoes-sociais-analise-espacial>

LIMA, S. A. B. **A participação social no cotidiano.** 5. Ed. São Paulo: Cortez Editora, 1983.

LOPES, José R. **Processos sociais de exclusão e políticas públicas de enfrentamento da pobreza.** Caderno CRH, vol. 21, nº 53. Salvador, mai/ago 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792008000200011>

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido. In: HARVEY, David et al. **Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram ruas do Brasil.** São Paulo: Boitempo, 2013. Disponível em: <https://joacamillopenna.files.wordpress.com/2015/11/david-harvey-cidades-rebeldes.pdf>

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. In: **Estudos Avançados**, vol. 17, n. 48, São Paulo: Editora USP, 2003. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9928/11500>

MARICATO, Ermínia. **Para Entender a Crise Urbana.** Cader NAU-Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas, v.8, n. 1, 2015, p. 11-22. São Paulo: Expressão Popular, 2015. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/cnau/article/viewFile/5518/3425>

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. **A casa própria: sonho ou realidade?: um olhar sobre os conjuntos habitacionais em Natal.** 2007. 113 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional; Cultura e Representações) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/13779>

MONTEIRO, Adriana Roseno e VERAS, Antonio Tolrino de Rezende. **A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL.** Mercator (Fortaleza) [online]. 2017, v. 16. Disponível em: <<https://doi.org/10.4215/RM2017.E16015>>.

MONTORO, A. F. Construir uma sociedade mais justa. In: CHALITA, G. (Org.) **Vida para sempre jovem.** São Paulo: Siciliano, 1992.

NETTO, José Paulo. A construção do projeto ético-político do Serviço Social. *In*: Ana Elisabete Mota. Maria Inês Souza Bravo. Roberta Uchoa. Vera Nogueira. Regina Marsiglia. Luciano Gomes. Marlene Teixeira (Orgs.). **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**, São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, Cortez Editora, 2006. Disponível em: [http://www.unirio.br/cchs/ess/Members/silvana.marinho/disciplina-instrumentos-e-tecnicas-de-intervencao/unid-1-unidade-i-servico-social-instrumentalidade-e-a-relacao-entre-teoria-e-pratica/texto-1-netto-jose-paulo-a-construcao-do-projeto-etico-politico-do-servico-social-in-servico-social-e-saude-formacao-e-trabalho-profissional-disponivel-em-http-www-ssrede-pro-br-wp-content-uploads-2017-07-projeto\\_etico\\_politico-j-p-netto\\_.pdf/at\\_download/file](http://www.unirio.br/cchs/ess/Members/silvana.marinho/disciplina-instrumentos-e-tecnicas-de-intervencao/unid-1-unidade-i-servico-social-instrumentalidade-e-a-relacao-entre-teoria-e-pratica/texto-1-netto-jose-paulo-a-construcao-do-projeto-etico-politico-do-servico-social-in-servico-social-e-saude-formacao-e-trabalho-profissional-disponivel-em-http-www-ssrede-pro-br-wp-content-uploads-2017-07-projeto_etico_politico-j-p-netto_.pdf/at_download/file)

NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. *In*. LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação: balanço do Governo FHC**. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 75 3 89

NOBRE, Maria Cristina de Queiroz. **O Estado Capitalista**: subsídios para uma discussão conceitual. *Rev. Humanidades*, Fortaleza, v. 18, n. 1, p. 17-27, jan./jun. 2003. Disponível em: [http://hp.unifor.br/pdfs\\_notitia/1530.pdf](http://hp.unifor.br/pdfs_notitia/1530.pdf)

OLIVEIRA. N. M. B.; TUMELERO, S. M. Lógica capitalista na política de habitação. *In*: **ENCONTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL**, 6 Encontro, 2018, Vitória-ES. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/einps/article/view/20187/13527>

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAZ, Rosângela Dias Oliveira da. e TABOADA, Kleyd Junqueira. **Curso a Distância, Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social**. Brasília: Ministério das Cidades. Primeira impressão: setembro de 2010. Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Livro\\_EAD\\_19-10-10.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Livro_EAD_19-10-10.pdf)

PAZ, Rosângela 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.

PEQUENO, L. R; ROSA, S. V. Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. *In*: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO M. B. C. (Org.). **Minha Casa... e a Cidade?** Avaliação do PMCMV em 6 estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 131-164.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. *In*: BOSCHETTI, Ivanete (Org.). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 87-107.

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

PIRES, R. R. C; VAZ, A. **Participação Social como Método de Governo? Um Mapeamento das <Interfaces Socioestatais= nos Programas Federais.** Texto para Discussão no 1.707. Brasília: IPEA, 2012.

RODRIGUES, Lea Carvalho. **Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais:** perspectivas, limites e desafios. CAOS - Revista Eletrônica de Ciências Sociais, Paraíba, v. 1, n. 17, p. 55-73, abr. 2011. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/21343>

RODRIGUES, Lea Carvalho. **Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais.** Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL), Fortaleza, ano 1, v. 1, n. 1, p. 7-15, jan./jun. 2008. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/22510>

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares:** a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROYER, L., 2009. **Financeirização da Política Habitacional:** limites e perspectivas. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) 3 Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-19032010-114007/publico/Doutorado\\_LucianadeOliveiraRoyer.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-19032010-114007/publico/Doutorado_LucianadeOliveiraRoyer.pdf)

SANTOS, M. **A urbanização brasileira.** Editora HUCITEC. São Paulo, 2005.

SAYAGO, D. A. V. **A invenção burocrática da participação: discursos e práticas no Ceará.** Tese (Doutorado) Departamento de Sociologia - UnB. Brasília, 2000

SILVA, Ademir Alves. **Políticas e cooperativas habitacionais.** São Paulo: Cortez, 1992.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Política habitacional brasileira: Verso e Reverso.** São Paulo: Cortez editora, 1989. Disponível em: <https://doceru.com/doc/n81vv50>

SILVA, Maria Ozanira da Silva. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. *In:* SILVA, Maria Ozanira da Silva (Org). **Pesquisa avaliativa: aspectos teóricos-metodológicos.** São Luis: GAEPP, 2008. p. 89-177.

SINGER, Paul. **A Crise do <milagre=.** 6ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982b

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. *In:* MARICATO, E. **A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial.** Edição Ilustrada. 2 ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982a.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão de literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Jessé de. Modernização periférica e naturalização da desigualdade: o caso brasileiro. *In:* SCALON, Maria C. (Org.). **Imagens da desigualdade.** Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004. p.75-114. Disponível em: [https://www.academia.edu/42000123/Imagens\\_da\\_Desigualdade](https://www.academia.edu/42000123/Imagens_da_Desigualdade)

SOUZA, Maria Luiza. **Desenvolvimento de Comunidade e Participação**. 4 ed. Cortez. São Paulo. 1993

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. *In*: Arantes, O.; Vainer, C. e Maricato, E. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000. p. 75-103. Disponível em: <https://labcs.paginas.ufsc.br/files/2011/12/16.-VAINER-C.B.-P%C3%A1tria-empresa-e-mercadoria.pdf>

VALERIANO, Maya Damasceno. **O processo de precarização das relações de trabalho e a legislação trabalhista**: o fim da estabilidade no emprego e o FGTS / Maya Damasceno Valeriano. 3 2008. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/22231>

VIEIRA, Evaldo. **As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil**: avanços e retrocessos. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, Ano XVIII, n.º 53, março de 1997, p. 67-73. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9125.v0i9p13-17>

WANDERLEY, Mariangela Belfiore. **Metamorfoses do Desenvolvimento de Comunidade**. 2 ed. Cortez, São Paulo, 1998.

ZALUAR, Alba. **Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v.12, n.35, 1997. Disponível em: [www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010269091997000300003&lng=pt&nrmis](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269091997000300003&lng=pt&nrmis)  
o

ZHOURI, Andréa; OLIVEIRA, Rachel. **Desenvolvimento, conflitos sociais e violência no Brasil rural**: o caso das usinas hidrelétricas. Ambiente e Sociedade, vol. 10, n. 2, p. 119-135, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/fvjLXvyn5chD8BJBsVrBJsS/?lang=pt&format=pdf>



## APENDICE A

### ENTREVISTA

#### ROTEIRO DE PERGUNTAS PARA TÉCNICOS SOCIAIS

**Identificação:**

Formação profissional:

Cargo e tempo de atuação no cargo:

Experiência com a Política de Habitação:

Quanto tempo na área:

Identificação com a área de atuação

Participa de palestras, encontros, seminários:

Participa de formações e capacitações:

1. Qual sua percepção sobre o trabalho social em habitação?
2. Na sua opinião, qual a importância da participação social?
3. Como se deu a participação das famílias beneficiárias na realização do trabalho social, em relação a etapa de pré-obras, durante e pós-ocupação?
4. Cite elementos facilitadores e dificultadores no processo de participação das famílias beneficiadas na definição do projeto, no processo de mudança e no pós-ocupacional.
5. Qual o maior dificultador no processo de execução do trabalho social?
6. Qual a relação das ações do trabalho social com o acesso a atendimentos e direitos sociais?
7. As ações do trabalho social em habitação possibilitam a inclusão social das famílias?
8. Como você analisa a articulação das políticas públicas no desenvolvimento das ações do trabalho social?
9. Na sua opinião, quais as alternativas para a melhoria das ações do trabalho social?
10. Quais os desafios e possibilidades encontrados para o desenvolvimento do trabalho social?
11. Como você analisa o cenário atual do trabalho social em Fortaleza?